

# **Integrations-Controlling mit der Balanced Integration Card**

-

## **Ein neuer Ansatz zur kommunalen Steuerung der Integration ausländischer Mitbürger am Beispiel der Stadt Ulm**

Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades der Naturwissenschaften (Dr. rer. nat.)

vorgelegt an der  
Fakultät für Angewandte Informatik  
der Universität Augsburg

von Georg Stephan Barfuß  
aus Lauingen (Donau)

Augsburg, im Juni 2006

Erstgutachter:

Professor Dr. Ulrich Wieczorek

Zweitgutachter:

Professor Dr. Franz Schaffer

Tag der mündlichen Prüfung:

22.12.2006

<b>EINLEITUNG: ICH BIN AUSLÄNDER! .....</b>	<b>4</b>
<b>KAPITEL I) AUSGANGSLAGE: DEUTSCHLAND, EIN EINWANDERUNGSLAND .....</b>	<b>8</b>
HETEROGENE BEVÖLKERUNGSSTRUKTUR IN DEUTSCHLAND .....	8
URSACHENFORSCHUNG: MIGRATION .....	12
<i>Die räumliche Dimension der Migration .....</i>	<i>13</i>
Die Binnenwanderung .....	13
Internationale Wanderung .....	15
<i>Die zeitliche Dimension der Migration .....</i>	<i>16</i>
<i>Die kausale Dimension der Migration .....</i>	<i>17</i>
ERKLÄRUNGSANSATZ ZUR MIGRATION: DAS PUSH-PULL-FAKTOREN MODELL .....	20
<i>Freiwillige Migration: die Pull-Faktoren .....</i>	<i>25</i>
<i>Erzwungene Migration: die Push-Faktoren .....</i>	<i>26</i>
Krieg .....	26
Armut .....	27
Kindersterblichkeit, Hunger und medizinischer Notstand .....	29
Umweltkatastrophen .....	32
Umweltflüchtlinge – die vergessenen Opfer .....	33
Ursachen der Umweltmigration .....	34
Deposition .....	34
Degradation .....	34
Desaster .....	37
Destabilisierung .....	39
ZUSAMMENFASSUNG, FAZIT UND AUSBLICK .....	41
<b>KAPITEL II) FOKUS: INTEGRATION .....</b>	<b>44</b>
EXKURS: DIE KOSTEN DER NICHT-INTEGRATION .....	44
<i>Die nicht-monetären Aspekte eines Scheiterns der Integration .....</i>	<i>44</i>
<i>Der finanzielle Aspekt der Nicht-Integration .....</i>	<i>45</i>
<i>Begriffsbestimmung: Akkulturation .....</i>	<i>48</i>
Integration .....	49
Assimilation .....	50
Separation .....	50
Exklusion .....	50
Zusammenfassung .....	51
Internationale Politik und interreligiöser Dialog .....	52
Weltpolitische Einflussfaktoren auf die kommunale Integrationsarbeit .....	52
Religiöse Einflussfaktoren auf die kommunale Integrationsarbeit .....	54
Nationale integrationspolitische Grundkonzepte .....	56
Das pluralistische Modell .....	57
Das republikanische Modell .....	57
Das Exklusionsmodell .....	57
<b>KAPITEL III) STATUS: INTEGRATIONSPOLITIK IN DEUTSCHLAND .....</b>	<b>59</b>
VON DER NICHTAKZEPTANZ GESELLSCHAFTLICHER REALITÄT .....	60
<i>Die Anwerbephase .....</i>	<i>60</i>
<i>Die Konsolidierungsphase .....</i>	<i>62</i>
<i>Die Phase der Integrationskonzepte .....</i>	<i>63</i>
<i>Die Phase der Begrenzungs politik .....</i>	<i>64</i>
<i>Die Phase der restriktiven gesetzlichen Regelungen .....</i>	<i>64</i>
... ZUR ZÖGERNDEN ANERKENNUNG DER TATSACHEN .....	66
<i>Die Reform des Staatsangehörigkeitgesetzes .....</i>	<i>66</i>
<i>Die Reform des Zuwanderungsgesetzes .....</i>	<i>67</i>
<b>KAPITEL IV) ORT DER ENTSCHEIDUNG: DIE KOMMUNEN .....</b>	<b>70</b>
DIE KOMMUNE ALS „ROBUSTE INTEGRATIONSMASCHINE“ .....	70
<i>Kommune als Primus inter Pares in der kommunalen Integrationspolitik .....</i>	<i>71</i>
<i>Institutioneller Handlungsrahmen für Kommunen .....</i>	<i>72</i>
<i>Kommunale Ressourcen für Integration .....</i>	<i>73</i>
KOMMUNALE REAKTION AUF ZUWANDERUNG I: VOM IGNORIEREN ZUM INTEGRIEREN .....	76
KOMMUNALE REAKTION AUF ZUWANDERUNG II: VOM INTEGRIEREN ZUM MANAGEN VON DIVERSITY .....	78
DIE STADT WIEN: HETEROGENES HERZ MITTEN IN EUROPA .....	79
<i>Der Wiener Integrationsfonds: ein Bekenntnis zur Integration .....</i>	<i>80</i>
<i>Der Wiener Integrationsfonds: Integration heißt Mitreden und Mitentscheiden .....</i>	<i>82</i>
<i>Der Wiener Integrationsfonds: Erfolgreiche Projektarbeit für Integration .....</i>	<i>83</i>

Beispielprojekt „Besiedlungsmanagement“ .....	84
Beispielprojekt „Sprachoffensive“ .....	85
Beispielprojekt „Bildungsdrehscheibe – Alles ist LERNBAR“ .....	87
DIVERSITY UND DIVERSITY MANAGEMENT .....	88
<i>Diversity Management: Von der globalisierten Wirtschaft lernen</i> .....	88
<i>Diversity in der Gesellschaft: Warum wir Management und nicht Tolerance brauchen</i> .....	89
<i>Diversity Management in Wien: Vom Rand ins Zentrum</i> .....	92
BEURTEILUNG UND AUSBLICK .....	95
<b>ZWISCHENBETRACHTUNG: WELCHE AUFGABEN GILT ES ZU BEWÄLTIGEN? .....</b>	<b>97</b>
<b>KAPITEL V) LÖSUNGSANSATZ: DIE BALANCED SCORECARD IM CONTROLLING-     REGELKREIS .....</b>	<b>100</b>
<b>DEFINITION CONTROLLING .....</b>	<b>100</b>
<i>Die Vision</i> .....	101
<i>Die Mission</i> .....	102
<i>Die Umfeld- und Unternehmensanalyse: SWOT</i> .....	103
<i>Die Strategiefindung</i> .....	104
<i>Die operative Umsetzung: Ziele, Maßnahmen und Erfolgsmessung</i> .....	106
<b>HISTORIE UND ZIELSETZUNG DER BALANCED SCORECARD .....</b>	<b>107</b>
<i>Die Finanzperspektive</i> .....	109
<i>Die Kundenperspektive</i> .....	109
<i>Die interne Prozess-Perspektive</i> .....	110
<i>Die Lern- und Entwicklungsperspektive</i> .....	110
<i>Ziele, Kennzahlen und Maßnahmen</i> .....	111
<i>Die Strategy Map: Darstellung der gegenseitigen Abhängigkeit von Zielen</i> .....	111
<i>Kennzahlen bestimmen</i> .....	113
<i>Maßnahmen und Verantwortlichkeiten</i> .....	114
<i>Das Projekt-Definitionsblatt: Übersicht ist alles</i> .....	115
<b>EXKURS: GRAPHISCHE DARSTELLUNG DER BALANCED SCORECARD .....</b>	<b>116</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG: VORTEILE DER BALANCED SCORECARD .....</b>	<b>117</b>
<b>KAPITEL VI) EINWURF: IST INTEGRATION ÜBERHAUPT STEUERBAR? .....</b>	<b>118</b>
<b>INTEGRATION MIT DEM HERZEN ... ODER WAS MAN NICHT MESSEN KANN .....</b>	<b>118</b>
<b>INTEGRATION DURCH TATEN ... ODER WAS MAN DURCHAUS MESSEN KANN .....</b>	<b>119</b>
<b>DIE GRENZEN DER INTEGRATIONSPOLITIK ... ODER WARUM MAN INTEGRATION STEuern ABER NICHT     ERZWINGEN KANN .....</b>	<b>125</b>
<b>KAPITEL VII) SEITENBLICKE: CONTROLLING UND DIE BALANCED SCORECARD AUßERHALB DER FREIEN WIRTSCHAFT - EIN KONZEPT SETZT SICH DURCH .....</b>	<b>128</b>
<b>DIE BALANCED SCORECARD FÜR NON-PROFIT ORGANISATIONEN .....</b>	<b>128</b>
<i>Die BSC in der öffentlichen Verwaltung</i> .....	129
<i>Beispiel: Die City-Scorecard der Stadt Charlotte</i> .....	130
<i>Die Gender Scorecard des Kulturwirtschaftlichen Gründerzentrums in Bochum</i> .....	132
<b>WEITERE BEISPIELE UND ANREGUNGEN .....</b>	<b>133</b>
<b>KAPITEL VIII) LÖSUNGSANSATZ: DIE BALANCED INTEGRATION CARD FÜR ULM.....</b>	<b>136</b>
<b><i>Die Kontaktstelle für ausländische Bürgerschaft: Ulm bekennt sich zu seiner Heterogenität</i>     .....</b>	<b>138</b>
<b><i>Ulms Vision: Vom friedlichen und gleichberechtigten Zusammenleben aller Bürger</i> .....</b>	<b>140</b>
<b><i>Ulms Mission: Von der Wichtigkeit eines gemeinsamen Integrationsverständnisses</i> .....</b>	<b>140</b>
<b><i>Die externe Analyse: Chancen und Risiken im Integrationsumfeld</i> .....</b>	<b>142</b>
<i>Das Migrationsumfeld</i> .....	142
<i>Das wirtschaftliche Umfeld</i> .....	143
<i>Das demographische Umfeld</i> .....	144
<i>Das soziale Umfeld</i> .....	147
<i>Das schulische und wissenschaftliche Umfeld</i> .....	147
<b><i>Die interne Analyse: Stärken und Schwächen der Ulmer Integrationspolitik</i> .....</b>	<b>148</b>
<i>Stärken: Erfahrung, Kompetenz und Heterogenität</i> .....	148
<i>Schwächen: Angespante Finanzressourcen und mangelnder Sinn für die Querschnittaufgabe</i> <i>Integration</i> .....	148
<b><i>Strategiefindung: Nicht kleckern, klotzen!</i> .....</b>	<b>150</b>



<b>Strategieausformulierung und die Dimensionen der BIC</b> .....	151
Strategische Stoßrichtung I der BIC: Arbeit .....	151
Strategische Stoßrichtung II der BIC: Bildung .....	154
Strategische Stoßrichtung III: Sprache .....	156
Strategische Stoßrichtung V: Sozialisation .....	158
<b>Vernetzung der strategischen Stoßrichtungen: die Strategy Map</b> .....	160
<b>EINWURF: ABER WO BLEIBT DENN DIE RELIGION?</b> .....	164
DIE TERRORISTEN MISSBRAUCHEN IHREN EIGENEN GLAUBEN! .....	165
RELIGION IST PRIVATSACHE! .....	166
RELIGION DARF KEIN TRENNENDER FAKTOR SEIN! .....	166
MISSBRAUCH DER RELIGION IST DAS LETZTE GLIED IN EINER KETTE VON FEHLERN! .....	167
<b>Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen: Das Herzstück der BIC</b> .....	168
Die BIC Dimension Sprache .....	169
Die BIC Dimension (Aus)Bildung .....	173
Die BIC Dimension Arbeit .....	176
Die BIC Dimension Sozialisation .....	179
Die Interne BIC Perspektive .....	186
<b>ZUSAMMENFASSUNG, FAZIT UND SCHLUSSBEMERKUNG</b> .....	192
<b>ANHANG: WEITERFÜHRENDE GEDANKEN UND MÖGLICHE FORSCHUNGSSCHWERPUNKTE</b> .....	196
WENN AUSLÄNDER DEUTSCHE WERDEN: STATISTIKPROBLEME .....	196
MANAGING BY THE NUMBER: ÜBER ZEITREIHENANALYSEN UND BENCHMARKING .....	197
GELUNGENE INTEGRATION KANN DER STARTSCHUSS FÜR NEUE PROBLEME SEIN .....	199
„FRÜHWARNSYSTEM“ AUSLÄNDER .....	202
DIE VERZÄHNUNG VON BALANCED SCORECARDS – ODER WIE MAN INTEGRATION AUF MEHREREN EBENEN ANGEHT .....	204
DAS PROJEKT-DEFINITIONSBLATT: EINE VORLAGE.....	207
<b>DANKSAGUNG</b> .....	208
<b>LITERATURVERZEICHNIS</b> .....	209

## Einleitung: ich bin Ausländer!

„*Jej praat Nederlands als een Turk* – Du sprichst Niederländisch wie ein Türke“. Diesen Satz werde ich nie vergessen. Ich habe damals in der wunderschönen Stadt Maastricht, ganz im Süden der Niederlande studiert. Und weil ich seit meiner frühesten Kindheit Handball gespielt habe, wurde ich auch sehr schnell Mitglied in einem Handballverein in der Nähe von Maastricht. Auch wenn an der Universität selbst alles auf Englisch abgewickelt wurde (Unterricht, Literatur, Prüfungen), war so etwas in einem Handballverein nicht zu erwarten. Und so musste ich mich als Ausländer an die Gegebenheiten anpassen – und eben auch die Sprache meines Gastlandes sprechen. Ich konnte mich zwar verständigen – mein Niederländisch war am Ende meines Aufenthaltes in Holland sogar ganz passabel geworden – doch bestimmte grammatikalische Fehler habe ich einfach immer gemacht und auch meinen Akzent konnte ich nie ablegen – und so als Feedback den eingangs zitierten Satz von einem meiner grinsenden Handballkollegen bekommen. Das war eine unglaublich wertvolle Erfahrung für mich: ich, Sohn des damaligen Bürgermeisters meiner Heimatstadt und angehender Master of Economics Student an einer sehr guten Universität, war außerhalb dieser Welt ein ganz „normaler Ausländer“ – mit allen damit verbundenen Schwierigkeiten und Nachteilen. Ob bei der Fremdenpolizei, in deren Warteräumen ich zusammen mit Afrikanern und Asiaten eine Aufenthaltserlaubnis beantragen musste, oder eben als Spieler einer Handballmannschaft: meine bisherigen Leistungen und meine Herkunft (aus einer Mittelschichtfamilie eines der reichsten Länder dieser Erde) samt der damit verbundenen Privilegien waren nichts mehr wert: ich musste ganz von Vorne anfangen. Das bedeutete zu aller erst einmal die Sprache zu lernen; darüber hinaus jedoch auch mit den lokalen Behörden zurechtzukommen, mich an die Sitten und Gebräuche der Niederländer zu gewöhnen und anzupassen, und schließlich ein neues Beziehungsnetz aufzubauen. Anders ausgedrückt: ich musste versuchen, mich zu integrieren!

Noch während meines Studiums hatte ich ein Praktikum für die Welt Bank in Riga, Lettland, absolviert. In dieser Zeit habe ich in noch größerem Ausmaß erfahren, wie schwierig es ist, sich als Ausländer in der Fremde zurechtzufinden. Die Sprachen (Lettisch und Russisch – letztere konnte ich nicht einmal lesen) waren noch schwieriger, die Sitten und Gebräuche noch fremder als ich es aus den Niederlanden gewohnt war. Und ich machte die ebenfalls unauslöschliche Erfahrung, dass die Integration bei aller Anstrengung des Ausländers nur dann gelingen kann, wenn das die Menschen des Gastlandes auch wollen und sie sich entsprechend verhalten: verstehen sie deine Situation, sind sie hilfsbereit, unterstützen sie dich dabei, ihre Sprache zu lernen? Nur wenn beide Seiten wirklich wollen, ist Integration möglich.

Inzwischen liegt mein Studium einige Jahre hinter mir und doch hat mich die Begeisterung für fremde Länder, Kulturen und Sprachen nicht mehr verlassen. Ich habe nach meinem Abschluss in Maastricht für einen schwedischen und danach für einen italienischen Konzern in Deutschland gearbeitet. Heute arbeite ich für einen global operierenden deutschen Konzern, eine Entsendung ins Ausland ist mittelfristig vorgesehen.

In allen Unternehmen fand ich unterschiedliche Firmenkulturen vor, die selbstverständlich von den nationalen Charaktereigenschaften gekennzeichnet waren.

Immer wieder musste ich die Regeln und die Verhaltensweisen meiner jeweiligen Kollegen verstehen lernen und mich danach richten. Die jeweilige (Konzern-)Sprache war wiederum Grundbedingung für die Kommunikation überhaupt. In meiner beruflichen Laufbahn musste ich mich also mehrere Male aufs Neue integrieren.

Neben meinem europäischen Studium und der darauf folgenden internationalen Berufserfahrung, gab es noch eine zweite prägende Erfahrung in Sachen Integration in meinem Leben: als sich mein Vater kraft seiner Befugnis als Bürgermeister Anfang der 90er Jahre daran machte, den Bau einer Moschee für die türkischen Muslime in meiner Heimatstadt Lauingen aktiv zu unterstützen, war ich sofort wie elektrisiert. Damals machte ich gerade Abitur bzw. diente meinem Vaterland bei der Bundeswehr, hatte also die oben geschilderten internationalen Erfahrungen noch nicht gemacht. Ich muss offen gestehen: ich war strikt gegen den Bau dieser Moschee und kann mich an die hitzigen Diskussionen mit meinem Vater am Mittagstisch erinnern. Während er der Meinung war, die Moschee wäre der Integration der bei uns lebenden Ausländer dienlich (und im Übrigen sei die Religionsfreiheit im Grundgesetz verankert), war ich als 18-Jähriger ganz anderer Ansicht. „Die Türken würden dadurch nur eine Gelegenheit finden, sich weiter zurückzuziehen“ argumentierte ich. Eine eigene Moschee bedeute nämlich meist auch eigene Geschäfte und Kulturräume, in denen selbstverständlich nur Türkisch gesprochen und nur türkische Medien (Fernsehen, Zeitungen) verfolgt würden.

Damals konnten wir den Streit nicht lösen, die Moschee wurde 1996 fertig gestellt und eingeweiht und ist heute ein ganz normaler, akzeptierter, ja teilweise mit verstecktem Stolz angeführter Teil unserer Stadt geworden. Natürlich sehe ich heute – buchstäblich - mit anderen Augen auf die Moschee: ich wohne sogar in Sichtweite davon! Meine eigenen Erkenntnisse als Ausländer haben mich „die andere Seite“ erfahren lassen und mich wesentlich toleranter gemacht.

Doch das Grundproblem ist damals wie heute freilich das gleiche geblieben: Wie erreicht man die Integration der bei uns lebenden Ausländer? Was können die Politiker einer Stadt dafür tun, wenn sie das Gefühl haben, die Bevölkerung könne bezüglich ihres Verhaltens gegenüber den in ihrer Mitte lebenden Ausländern noch dazulernen? Wie kann man den Prozess der Integration in die richtigen Bahnen lenken – und wie bitteschön sehen diese aus? Noch praktischer: wenn ich als Politiker steuernd in den Integrationsprozess eingreifen will, anhand welcher Parameter messe ich denn, ob ich auf dem gewünschten Weg bin? Die Behauptung meines Vaters auf der einen Seite – der Bau der Moschee fördert die Integration – und meine auf der anderen – der Bau der Moschee verhindert die Integration – stehen heute noch genauso unbeantwortet im Raum wie damals, vor über zehn Jahren. Es scheint, als hänge die Beurteilung über den Erfolg bzw. das Scheitern von Integration in unseren Gemeinden noch immer zu sehr an subjektiven Empfindungen (vielleicht auch: am Parteibuch?) des jeweiligen Politikers. Natürlich prägen persönliche Bekanntschaften und Erfahrungen die Wahrnehmung in Sachen Integration. Und dieser „subjektiven Brille“ und Betrachtungsweise können wir uns auch nicht wirklich entledigen. Und doch ist es angesichts der hohen und weiter steigenden Zahl von Menschen mit Migrationshintergrund in unseren Städten dringend erforderlich, dass wir uns von dieser Subjektivität lösen. Nur wenn wir versuchen, eine sachliche und offene Diskussion über die Integration zu führen, haben wir eine Chance, diese auch zu gestalten. In den letzten Jahren und

Jahrzehnten haben die Politik und die Bevölkerung jedoch dieses Thema leider zu sehr ignoriert, sie haben die Dinge laufen lassen, anstatt steuernd einzugreifen. Wenn es das Thema „Ausländer“ einmal ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit schaffte, dann nur um kurzfristig als wahltaktische Munition einiger Parteien im Wahlkampf verschossen zu werden – eine sachliche Behandlung dieses Themas fand nie statt, ein klarer Lösungsansatz wurde nie formuliert.

Inzwischen habe ich jahrelang in den oben genannten Unternehmen überwiegend als Controller gearbeitet. Als Führungskraft ist es wichtig, Entscheidungen schnell und auf objektiven Informationen gestützt zu stellen und diese Entscheidungen dann auch umzusetzen. Aufgabe eines Controllers ist es dabei, erstens bei der Formulierung von Zielen mitzuarbeiten und zweitens eine Methodik zu entwickeln, die die Zielerreichung transparent und nachvollziehbar macht. Der Controller ist somit wie ein Navigator auf einem Schiff: der Kapitän gibt zwar das Ziel vor, die Berechnung des Kurses bzw. die Verantwortung darüber, ob man diesen einhält, obliegt dem Navigator. Es ist dieser Navigator, der jederzeit Auskunft darüber geben können muss, wo man sich befindet, ob man den vorgegebenen Kurs hält, ob es eventuelle Ausweichrouten gibt, was die Reise kostet und wann man schließlich wo ankommt.

Als ich 2005 mit meinem Vater auf einer Integrationsveranstaltung an der Universität Augsburg zu Gast war, haben der „Controller“ und der „Ausländer“ in meinem Kopf ganz unterschiedliche Phänomene wahrgenommen. Während der Veranstaltung haben diverse Personen darüber referiert, wie sie in ihrem Bereich – z.B. durch Projekte – daran arbeiten, die Integration der in Augsburg lebenden Menschen voranzutreiben. Alle waren zweifelsohne sehr engagiert, die referierenden Akteure sprühten vor Motivation und Tatendrang. Als „Ausländer“ konnte ich den Ausführungen sehr gut folgen und war beeindruckt von der Bereitschaft der Anwesenden, sich für die Sache der Integration zu engagieren. Als „Controller“ jedoch war ich offen gestanden irritiert, ja geschockt: ich vermisste alles, was ich als Grundvoraussetzung für erfolgreiches Arbeiten in der Wirtschaft gelernt und verinnerlicht hatte. Woher wollten die Leute wissen, dass bzw. inwiefern ihre Arbeit positive Effekte für die Integration hat? Woher wollten sie wissen, dass sie diejenigen Menschen, die die Integration am Nötigsten hatten (und somit auch am meisten davon profitieren würden), auch tatsächlich erreichen? Woher wollten sie wissen, dass ihre Projekte und Aktionen in der Wirkung nicht gegenteilige Effekte hatten? Und schließlich, obwohl diese Frage freilich am Anfang allen Handelns stehen sollte: was heißt Integration überhaupt? Ich habe auf dieser Veranstaltung mehrmals Leute direkt gefragt, wie sie Integration definieren würden. Ich habe nicht eine einzige klare Antwort bekommen – irritiert und mit Stirnrunzeln wurde ich angesehen und mir schien die Relevanz, ja die Berechtigung der Frage war überhaupt nicht verstanden worden.

Und doch liegt es für mich als Controller auf der Hand: wenn schon über die grundlegende Frage - der Definition von Integration - keine Klarheit besteht, wie sollen dann die richtigen Maßnahmen getroffen werden, um diese Integration herbeizuführen? Inzwischen weiß ich, dass viele Menschen, die über Integration sprechen, eigentlich Assimilation meinen. Doch sie sind sich dessen nicht bewusst. Und so kommt es immer wieder zu der beinahe surrealen Situation, dass über Integration diskutiert und gestritten wird, dabei in den Köpfen der Beteiligten aber

ganz andere Vorstellungen bezüglich dieses Begriffes herrschen. Wen wundert es, dass wir in dieser Frage seit Jahrzehnten nicht vorankommen?

Ich richtete also meine diesbezüglichen Bedenken als Controller an meinen Vater, der neben mir saß und den Ausführungen der Referenten folgte. Er gab mir lächelnd Recht, fügte aber gleichzeitig hinzu, dass ich als Controller doch Abhilfe schaffen könnte: lediglich theoretisch etwas besser zu wissen, ohne es aber auch wirklich besser machen zu können oder zu wollen, sei völlig nutzlos; denn, so mein Vater ganz als Pädagoge, man könne nicht kritisieren, ohne gleichzeitig auch sachdienliche und konkrete Verbesserungsvorschläge zu machen.

Ich habe in jener Nacht – und noch während vieler weitere Tage und Nächte – intensiv darüber nachgedacht. Und eines Tages haben der „Ausländer“ und der „Controller“ in meinem Kopf einen Deal gemacht: der „Ausländer“ müsste seine Empathie und seine Sympathie für die Migranten in die Handlung einbringen; der „Controller“ hingegen müsste im Gegenzug sein Fachwissen einsetzen, um daraus ein Konzept abzuleiten, dass die Integration geradlinig und nachvollziehbar in die Tat umsetzen hilft. Die Idee für meine Doktorarbeit war geboren! Ich nahm in den folgenden Wochen und Monaten Verbindung zu Professoren an der Universität Augsburg sowie zu mehreren Integrationsbeauftragten deutscher Städte auf. Der erste Schritt war notwendig, um überhaupt für eine Doktorarbeit zugelassen zu werden, der zweite für mich unumgänglich, um methodisch Theorie und Praxis miteinander zu vernetzen; dies sollte am Beispiel der Stadt Ulm geschehen.

Inzwischen habe ich unzählige Gespräche mit Migranten und Deutschen, mit Entscheidungsträgern und Multiplikatoren, mit Akademikern und Politikern geführt. Darüber hinaus habe ich mich in der Literatur im In- und Ausland über das Thema Integration kundig gemacht. Die Früchte dieser Bemühungen finden sich in der anschließenden Arbeit. Ich würde mich freuen, wenn ich damit einen Teil dazu beitragen könnte, dem für uns alle so wichtigen Integrationsprozess auf die Beine zu helfen indem ich ihn konkret und somit steuerbar gemacht habe. Denn wenn uns die Geschichte eines gelehrt hat, dann die Tatsache, dass wir selbst es in der Hand haben, welche Richtung unser Land einschlägt. In diesem Sinne möchte ich jeden Einzelnen von uns dazu aufrufen, mit Zivilcourage und Engagement das Auseinanderbrechen unserer Gesellschaft zu verhindern. Geredet haben wir genug, jetzt gilt es zu handeln.

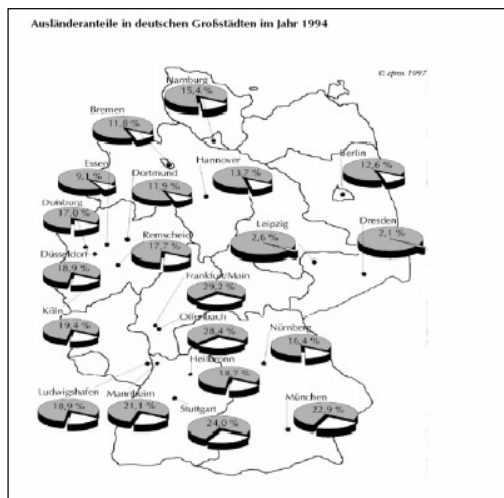
## Kapitel I) Ausgangslage: Deutschland, ein Einwanderungsland

### Heterogene Bevölkerungsstruktur in Deutschland

*Manfred Rommel hat in Stuttgart einmal einen jungen Mann angesprochen und ihn im schönsten Schwäbisch gefragt: „Gell, Sie sind Ausländer?“ Darauf antwortete der Angesprochene, ebenfalls im schönsten Schwäbisch: „Noi, i bin a Türk“<sup>1</sup>*

Deutschland ist längst ein Einwanderungsland geworden: der Anteil an Mitbürgern mit Migrationshintergrund liegt heute bei ca. 12%<sup>2</sup> und steigt weiter: „es ist davon auszugehen, dass ... weitere Zuwanderung in nicht unerheblichem Umfang erwartet werden kann.“<sup>3</sup> In den Großstädten vollzieht sich diese Entwicklung in geballter Form, „das Gros moderner, urbaner Gesellschaften ist ethnisch heterogen ...“<sup>4</sup> In Städten wie München oder Stuttgart haben inzwischen knapp ein Viertel der Bevölkerung einen ausländischen Hintergrund, Frankfurt verzeichnet sogar knapp ein Drittel ausländische Mitbewohner. Es ist unverkennbar, dass sich die Migranten in großen Städten wohler fühlen als in ländlichen Wohngegenden: „Die großen Agglomerationsräume in den alten Bundesländern weisen einen mehr als doppelt so hohen Ausländeranteil wie die ländlichen Räume auf. Die Kernstädte haben sogar einen fast dreifach so hohen Anteil. (...). Insgesamt leben 25% der Ausländer in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern (gegenüber 12 % bei Deutschen).“<sup>5</sup> Abbildung 1.1 gibt einen guten Überblick über Deutschlands Großstädte und ihren Migrantenanteil ihrer Bevölkerung.

### Abbildung 1.1: Ausländeranteile in deutschen Großstädten



Quelle: Lederer, H.W. 1997: 100, Abbildung 1.4.3 (c), europäisches forum für migrationsstudien (efms).

Die Zahl der Zugewanderten erhöht sich ganz erheblich, rechnet man die illegal unter uns lebenden Ausländer noch dazu: „Schätzungen reichen von 0,5 bis 2 Mio.

<sup>1</sup> Heiner Geißler, Intoleranz – Vom Unglück unserer Zeit, Rowohlt Taschenbuch (2003), S. 165.

<sup>2</sup> Ein Handbuch für Kommunen, Integrationsarbeit – effektiv organisiert (2004), S. 15.

<sup>3</sup> Ebenda.

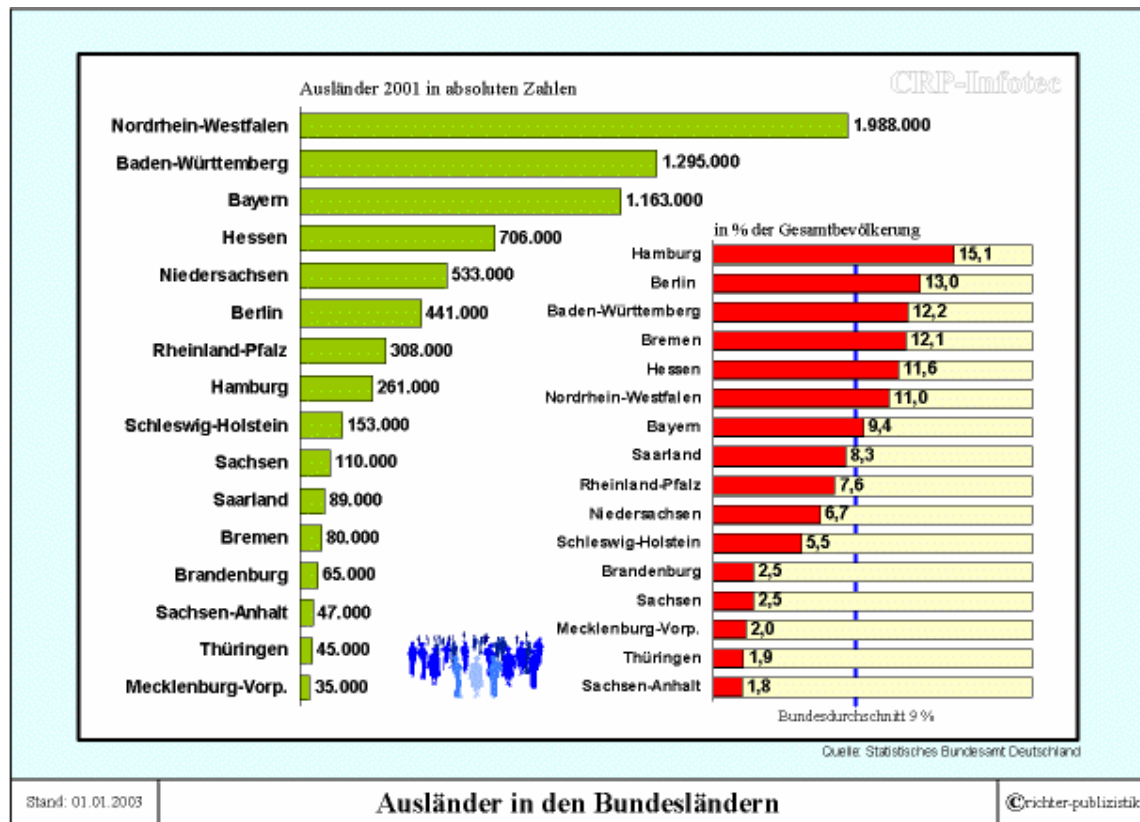
<sup>4</sup> Ebenda.

<sup>5</sup> Zuwanderer in Deutschland, Schader Stiftung 2001-2005, Quelle: [http://www.schader-stiftung.de/wohn\\_wandel/460.php](http://www.schader-stiftung.de/wohn_wandel/460.php)

illegalen Zuwanderern im ganzen Bundesgebiet, allein in Berlin leben etwa 100.000 von ihnen.“<sup>6</sup>

Die oben gezeigte Abbildung 1.1 lässt erahnen, dass sich die Ausländer ganz unterschiedlich bei uns niedergelassen haben. So leben zum Beispiel „Ende 1999 allein in den vier Flächenländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen rd. 71 % aller Ausländer. In den neuen Bundesländern sind die Ausländeranteile dagegen sehr gering.“<sup>7</sup> Eine Übersicht über die regionale Verteilung der Ausländer innerhalb unserer Bundesländer, liefert Abbildung 1.2:

**Abbildung 1.2: Ausländeranteil in Deutschland nach Bundesländern**



Quelle: <http://www.crp-infotec.de/02dp/auslaender.html>

Am Rande sei bemerkt: nimmt man Berlin aus, befinden sich die mit Abstand niedrigsten Ausländeranteile ausnahmslos in den ostdeutschen Bundesländern. Angesichts dieser Verteilung erscheint es mehr als verwunderlich, dass ausgerechnet dort, im Osten unseres Landes, sehr viele und immer mehr Menschen der Meinung sind, „die Ausländer“ sein schuld an den Problemen und es gäbe viel zu viele davon. Vielmehr drängt sich der Verdacht auf, dass hier wieder Minderheiten als Sündenbock für real existierende Probleme wie Arbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit, relative Armut, etc. herhalten müssen.<sup>8</sup>

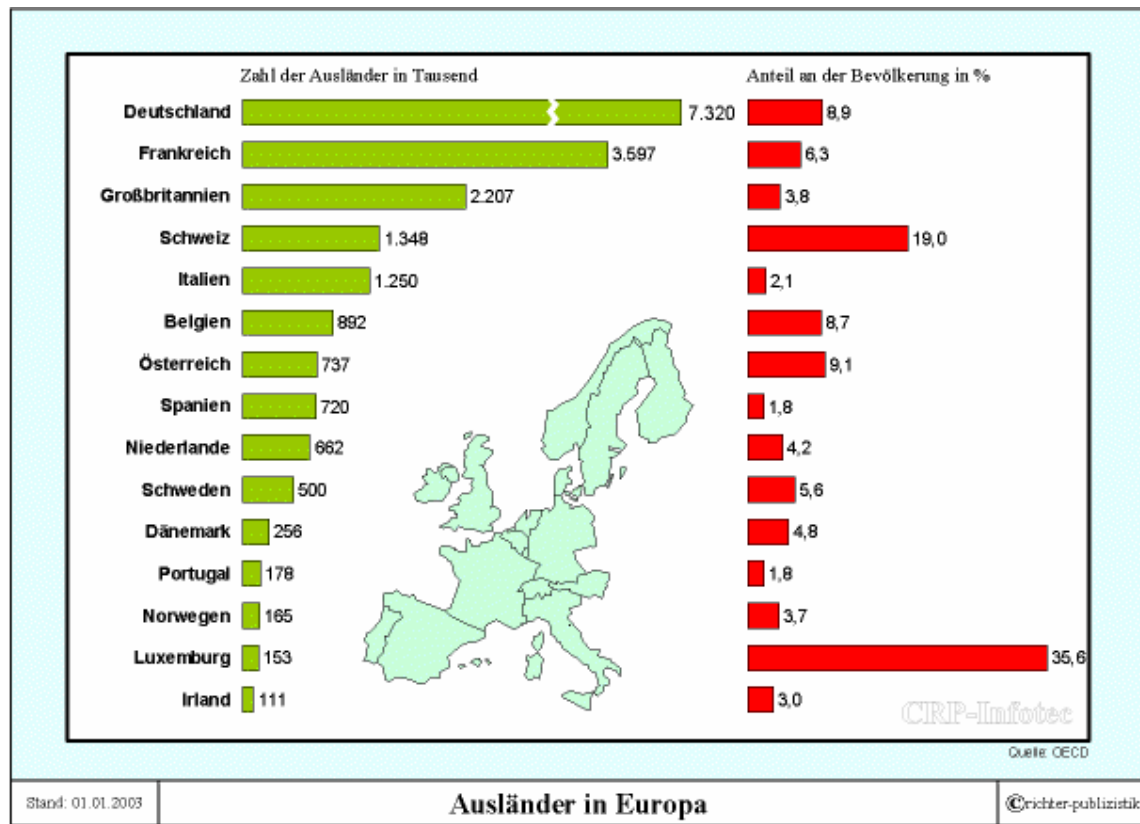
<sup>6</sup> Zuwanderer in Deutschland, Schader Stiftung 2001-2005, Quelle: [http://www.schader-stiftung.de/wohn\\_wandel/460.php](http://www.schader-stiftung.de/wohn_wandel/460.php)

<sup>7</sup> Ebenda.

<sup>8</sup> Vergleiche z.B. Interview des Deutschlandfunks mit Bundestagspräsident Thierse: Etwas gegen Ausländer zu haben, sei bei einem beträchtlichen Teil der Ostdeutschen fast schon

Vergleicht man den bei uns lebenden Anteil von Bürgern ausländischer Herkunft auf internationaler Ebene, so hält Deutschland absolut gesehen einen Spitzenplatz:

**Abbildung 1.3: Ausländeranteile in Europa**



Quelle: <http://www.crp-infotec.de/02dp/auslaender.html>

Selbst relativ zur jeweiligen Gesamtbevölkerung gesehen nimmt sich die Zahl der Ausländer in Deutschland sehr hoch aus; lediglich die kleinen Staaten Luxemburg und die Schweiz zählen relativ gesehen noch mehr Ausländer in ihrer Mitte. Unser Nachbar Österreich liegt mit uns ungefähr gleich auf.

Würde man die Ausländer hinzurechnen, die aus verschiedenen Gründen (z.B. weil sie eingebürgert wurden, oder aber, weil sie „Deutsche“ sind – wie die Aussiedler, die im Volksmund auch oft „Russlanddeutsche“ genannt werden) den deutschen Pass haben, würde die Prozentzahl von den hier erwähnten 8,9% wieder auf die 12% steigen, wie sie zu Beginn des Kapitels aufgeführt ist. Hier gilt es nämlich terminologisch eine klare Trennung vorzunehmen: der Begriff „Ausländer“ meint nicht das gleiche wie der Begriff „Mitbürger mit Migrationshintergrund“. Ausländer sind zunächst einmal alle, die nicht im Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit und somit des deutschen Passes sind. Im Umkehrschluss sind also alle Deutsche, die den deutschen Pass besitzen. Somit ist ein Türke, der die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen hat, genauso wenig mehr Ausländer, wie der Russlanddeutsche, der ihn schon vor oder zumindest bei der Einreise in die Bundesrepublik bekommen hat.

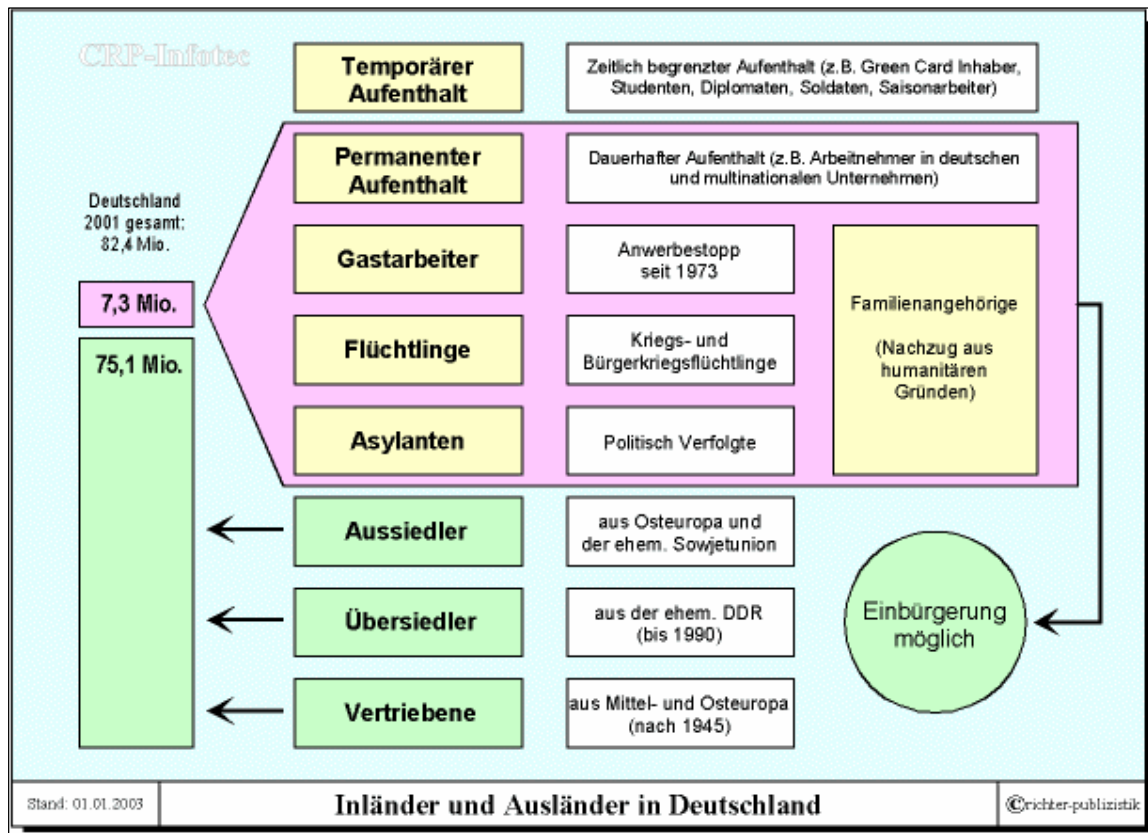
selbstverständlicher Teil des Alltagsbewusstseins - warnte der Bundestagspräsident. Quelle: [http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview\\_dlf/156400/](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/156400/)



Beide wiederum wären aber den Mitbürgern mit Migrationshintergrund zuzurechnen, da sie (oder ihre Eltern) in einem anderen Land geboren wurden.

Abbildung 1.4 fasst sehr gut die verschiedenen Begriffe zusammen, grenzt Ausländer und Inländer definitorisch voneinander ab und verdeutlicht deren Zusammenhang:

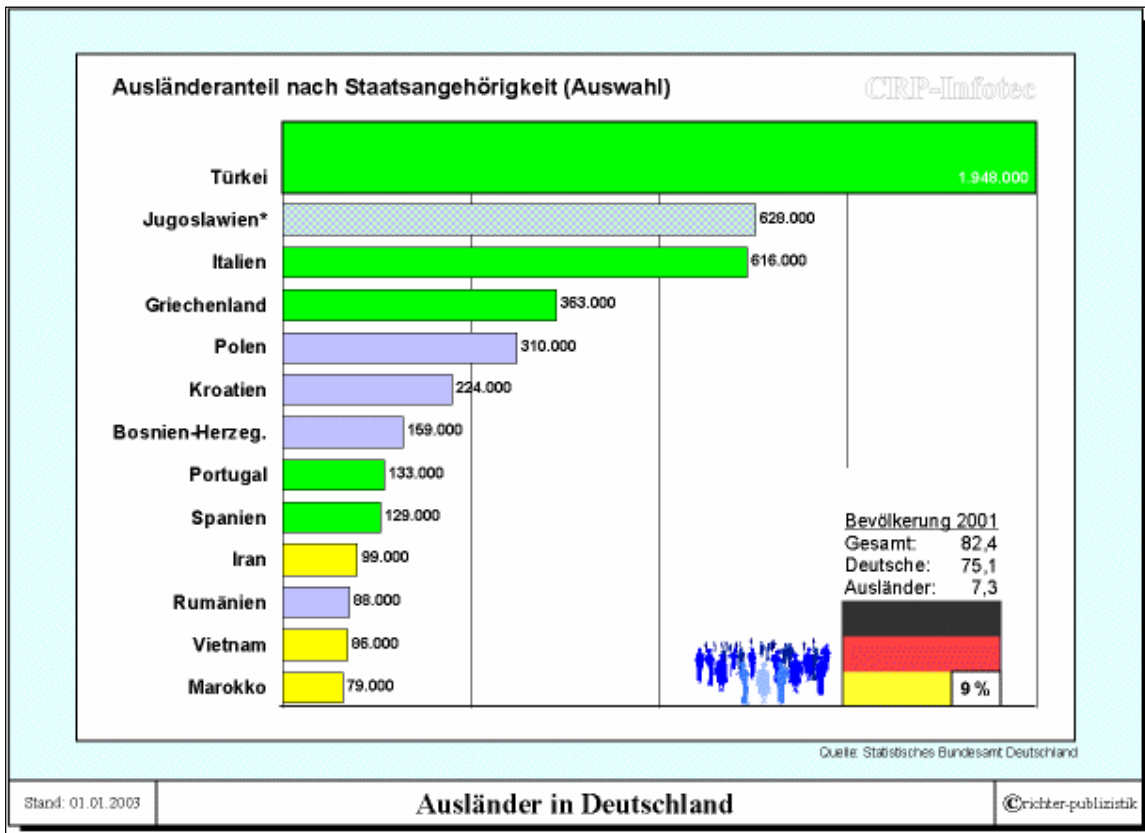
**Abbildung 1.4: Ausländer und Inländer in Deutschland**



Quelle: <http://www.crp-infotec.de/02dp/auslaender.html>

Schlussendlich ist also die Zahl der Mitbürger mit Migrationshintergrund immer größer als die Zahl der Ausländer, da erstere alle hier genannten Gruppen – mit Ausnahme der Übersiedler – meint.

Sicherlich ist es noch interessant, die Ursprungsländer der bei uns lebenden Ausländer festzustellen. Wie Abbildung 1.5 zeigt, führt die Liste der Herkunftsländer die Türkei an. Ungefähr jeder Vierte bei uns lebende Ausländer ist ein Türke. Danach folgen Europäische Staaten wie das ehemalige Jugoslawien, Italien oder Griechenland. Die große Mehrheit der Ausländer ist also immer noch dem uns verwandten Kulturkreis Europas zuzuordnen. Dies sollte vor allem im Hinblick auf die zu leistende Integrationsarbeit von beiden Seiten – Ausländern wie aber auch Inländern – von Bedeutung sein. Außereuropäische Länder hingegen, wie der Iran, Vietnam oder Marokko, tauchen bislang in der Statistik erst auf den unteren Plätzen auf. Auf diesen Punkt werde ich am Ende des Kapitels nochmals zu sprechen kommen.

**Abbildung 1.5: Herkunftsländer der in Deutschland lebenden Ausländer**

Quelle: <http://www.crp-infotec.de/02dp/auslaender.html>

Angesichts dieser Fakten davon zu sprechen, „Deutschland ist kein Einwanderungsland“<sup>9</sup> zeugt bestenfalls von Ignoranz, ist aber ein Schlag ins Gesicht dieser Menschen.

Doch warum sind all diese Menschen nach Deutschland gekommen? Was veranlasst ganz allgemein Menschen dazu, ihre Heimat, ihre Familien und Verwandtschaft, ihre Häuser und Wohnungen, kurz: ihre gewohnte Umgebung zu verlassen? Und wenn sie von zu Hause fortgehen, warum kommen sie zu uns?

Um die heterogene Bevölkerungsstruktur in Deutschland zu verstehen, aber auch und vor allem um eine Prognose über die zukünftigen migrationspezifischen Entwicklungen, die für Deutschland relevant sein werden, abgeben zu können, ist ein Grundverständnis über Migration unerlässlich. Im Folgenden versuche ich, dieses Thema aufzugreifen um so die oben dargestellten Fakten in ein Gesamtbild einzubetten.

### ***Ursachenforschung: Migration***

Der Begriff Migration leitet sich ab aus dem lateinischen „migrare“, der ganz allgemein mit „wandern“ übersetzt wird. Schlägt man im deutschen Fremdwörterbuch nach, so wird dort Migration definiert als „Wanderung, Bewegung

<sup>9</sup> Von der Union lange Zeit immer wieder so propagiert, siehe z.B. unter: <http://www.sueddeutsche.de/deutschland/schwerpunkt/40/11029/4/>

von Gruppen im geographischen (...) Raum, die mit einem Wechsel des Wohnsitzes verbunden ist.“<sup>10</sup> Andere Quellen wiederum verstehen unter Migration „die auf Dauer bzw. dauerhaft werdende räumliche Veränderung des Lebensmittelpunktes einer oder mehrerer Personen“.<sup>11</sup>

In der Literatur tauchen also immer wieder unterschiedliche Definitionen von Migration auf, je nach dem, auf welche Art von Migration der Schwerpunkt gelegt wird. Betrachtet man die Quellen jedoch im Überblick, so wird deutlich, dass Migration entlang den Dimensionen Raum, Zeit und Kausalität (also wer oder was verursacht die Migration?) definiert wird. Ich möchte dieser Unterteilung folgen, um später die für unser Thema entscheidende Art von Migration herauszufiltern.

## Die räumliche Dimension der Migration

Überprüft man Wanderungsbewegungen geographisch, so kann man zwischen nationaler Wanderung (der Binnenwanderung) und internationaler Wanderung unterscheiden.

### Die Binnenwanderung

Wenn Menschen innerhalb der Grenzen ihres Landes wandern, so spricht man von Binnenwanderung. Mögliche Erscheinungsformen sind die Migration vom Land in die Stadt (Landflucht), oder von der Stadt aufs Land (Stadtflucht).

Die Stadtflucht ist eher in den reichen Industrieländern zu finden. Dort können es sich die Menschen leisten, aus der Stadt wegzuziehen, um „im Grünen“ ihre Eigenheime zu errichten und naturnah und ruhig zu leben.

Viel problematischer hingegen ist die Landflucht, oder Urbanisierung, die in den Industrieländern ihren Anfang nahm und nun aber verstärkt in den Entwicklungsländern zu beobachten ist. Diese Verstädterung der Welt entwickelt immer bedrohlichere Ausmaße: „Derzeit leben 48 Prozent der Weltbevölkerung in Städten und Großstädten. Dieser Anteil wird bis 2030 auf 60 Prozent steigen.“<sup>12</sup> Die derzeit größte aller Städte ist Tokio, mit unvorstellbaren 26,5 Millionen Menschen.<sup>13</sup> Doch vor allem die Ballungsräume in den Entwicklungsländern holen auf und ziehen kontinuierlich mehr Menschen an. Ein relativ junges Phänomen ist die so genannte Metropolisierung. „Von einer Metropole wird dann gesprochen, wenn eine Stadt bezüglich ihrer Einwohnerzahl, Wirtschaftskraft und politischen Bedeutung die übrigen Städte im selben Land weit überragt. Dabei ist weniger die absolute Zahl der Einwohner relevant, sondern vielmehr die funktionale Bedeutung der Mega-Stadt gegenüber dem stadtfernen Raum. (...). Vergrößert sich der Abstand zwischen den Metropolen und dem ländlichen Raum, z.B. durch die Zunahme der Bevölkerungszahl, dann wird dieser Prozess als Metropolisierung bezeichnet.“<sup>14</sup> Wie schnell sich diese Entwicklung vollzogen hat, ist in Abbildung 1.6 zu beobachten.

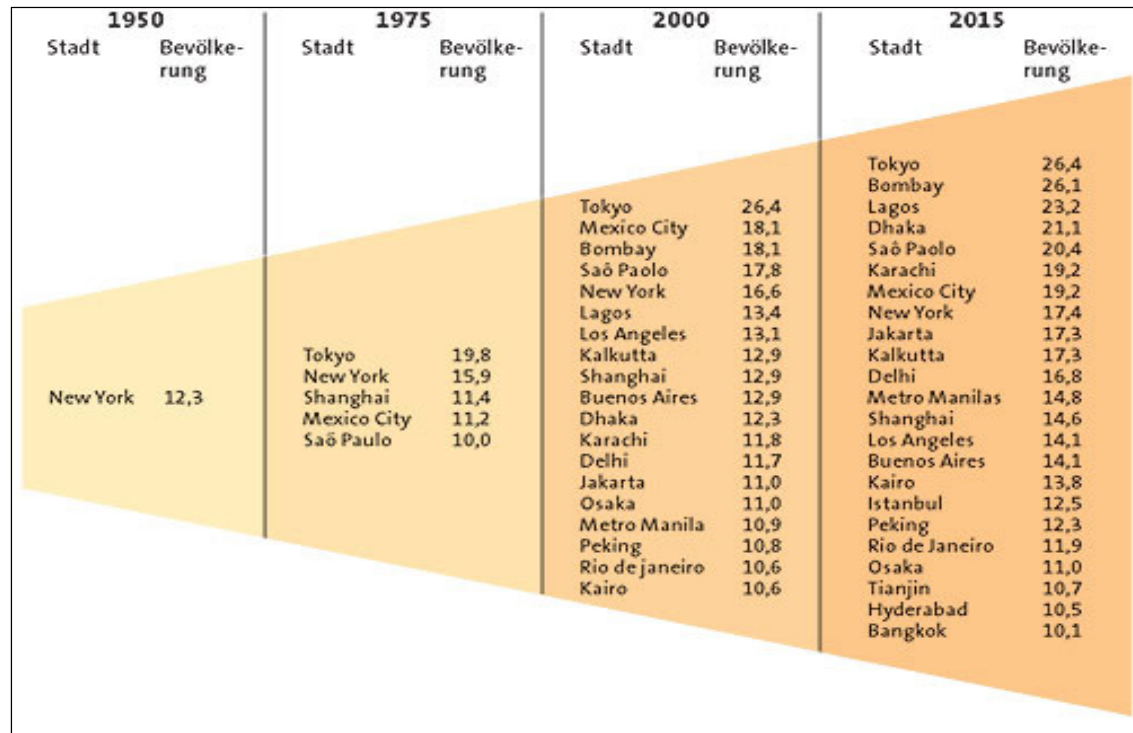
<sup>10</sup> DUDEN, Fremdwörterbuch, S. 517.

<sup>11</sup> Bähr, J. (1997): Bevölkerungsgeographie. – Stuttgart.

<sup>12</sup> Weltwasserentwicklungsbericht der Vereinten Nationen, „Wasser für Menschen, Wasser für Leben“, p. 15.

<sup>13</sup> Le Monde Diplomatique, Atlas der Globalisierung, taz Verlags- und Vertriebs GmbH, Berlin (2003), S. 58.

<sup>14</sup> TERRA-ALEXANDER-Datenbank, Mirko Ellrich, Verlag: KLETT-PERTHES, Gotha (2003). Quelle: [www.klett-verlag.de/geographie/terra-extra](http://www.klett-verlag.de/geographie/terra-extra)

**Abbildung 1.6: Anstieg der Mega-Städte weltweit**

Quelle: Megastädte der Welt von 1950-2015 in Mio. (KLETT-PERTHES), [www.klett-verlag.de/geographie/terra-extra](http://www.klett-verlag.de/geographie/terra-extra)

Mega-Städte wie New York oder Tokio mögen noch mit ihrer Größe und Rolle zurechtkommen: vor allem bezüglich ihrer Wirtschaftsleistung erreichen sie erstaunliche Dimensionen. So erwirtschaftet beispielsweise der Ballungsraum Tokio ein höheres Bruttosozialprodukt, als die viertgrößte Wirtschaftsmacht der Welt: Frankreich! Los Angeles in den USA leistet wirtschaftlich mehr als ganz Indien.<sup>15</sup> Die Beispiele von prosperierenden Metropolen in den Industrieländern ließen sich fortführen, der Grundgedanke aber bleibt: aufgrund ihrer Finanzkraft sind Metropolen in den Industrieländern eher in der Lage, das schnelle Wachstum infrastrukturell zu begleiten.

Ganz anders in den Entwicklungsländern: südliche Metropolen wie Mexiko City, Bombay, Kalkutta, Rio de Janeiro, oder Sao Paulo sind traurige Beispiele dafür, dass immer mehr Städte mit dem regelrechten Ansturm der Binnenwanderer überfordert sind. Die kommunale Infrastruktur bestehend aus Wasserversorgung, Müllbeseitigung, Strassen und öffentlichen Verkehrsmitteln, Stromversorgung, aber auch Krankenhäusern, Schulen, Polizei- und Feuerwehrwachen kann mit der wachsenden Zahl von Migranten nicht Schritt halten und wird immer anfälliger gegen Verelendung, Umweltverschmutzung, ja selbst Seuchengefahr.<sup>16</sup> Fazit: „Das Zusammentreffen dieser wachsenden Verletzbarkeit mit der hohen Populationsdichte und Wertekonzentration führt in Megastädten zu einem überproportional ansteigenden Katastrophenpotenzial mit schwerwiegenden Folgen nicht nur für die

<sup>15</sup> Le Monde Diplomatique, Atlas der Globalisierung, taz Verlags- und Vertriebs GmbH, Berlin (2003), S. 59.

<sup>16</sup> Vgl. auch: Steffen Kröhnert, „Megastädte“, Quelle: [http://www.berlin-institut.org/pages/buehne/buehne\\_urbanisierung\\_kroehnert\\_megastadt.html](http://www.berlin-institut.org/pages/buehne/buehne_urbanisierung_kroehnert_megastadt.html)

Stadt, sondern auch für das betroffene Land und in Extremfällen möglicherweise auch für die Weltwirtschaft.“<sup>17</sup>

## Internationale Wanderung

*„There are truths in one country which are falsehoods in another.“ / "Vérité en-deca des Pyrénées, erreur au-delà.“<sup>18</sup>*

Eine völlig andere Dimension und Qualität erreicht Migration, wenn Menschen dabei ihr Heimatland verlassen, um sich im Ausland niederzulassen. Dort sind sie dann erst einmal „Ausländer“ und müssen sich zu aller erst mit der neuen Sprache vertraut machen. Denn nur wer die Landessprache beherrscht, kann auf eine Chance hoffen, in dem neuen Land auch wirklich „anzukommen“; nur wer die Landessprache beherrscht, kann auf soziale Kontakte und Bindungen hoffen, auf berufliche Eingliederung und somit wirtschaftlichen Erfolg, aber auch Teilhabe in der Politik, im Vereinsleben und im Nachbarschaftsleben. Denn wie formuliert es eine kürzliche Studie zur Migration aus der Schweiz so treffend: *„Nicht die gleiche Sprache sprechen heißt so viel wie nicht dazugehören“ (...). „Die Sprache kann verbinden, eine gemeinsame Verständigungsgrundlage schaffen. Sie kann aber auch distanzieren und zur Aufrechterhaltung von Distanz beitragen.“*<sup>19</sup> Das Erlernen der Sprache des Zielortes ist somit für Migranten eine, wenn nicht *die* entscheidende Voraussetzung für ein erfolgreiches und schließlich besseres Leben als in ihrer ursprünglichen Heimat. Leider ist das Erlernen von Fremdsprachen nur für Kinder wirklich noch spielerisch, im Sinne von einfach, zu bewältigen. Erwachsene haben damit größere Probleme. Die Phase bis zum Beherrschen der neuen Alltagssprache ist somit eine von großem emotionalem Stress geprägte Zeit.

Neben der Sprache sind auch andere Faktoren zu beachten, die die internationale Migration so prekär machen: auch die gesellschaftlichen Normen und die gesetzlichen Regelungen sind unter Umständen deutlich anders in der neuen Heimat. Das kann sogar so weit gehen, dass das komplette Menschenbild im Zielland dem der Heimat widerspricht. Man könnte die zu Beginn des Abschnitts zitierte Einsicht von Blaise Pascal, von Geert Hofstede angeführt, auch übersetzen mit: „Was diesseits der Alpen richtig ist, kann jenseits der Alpen falsch sein“. Oder, je nach vorliegendem Fall, anstatt der Alpen den Rhein nehmen, das Mittelmeer, oder den Bosphorus, usw. Der Grundgedanke bleibt dabei derselbe: Menschen mögen überall auf der Welt die gleichen grundlegenden Probleme antreffen, ihre Lösungsansätze und somit ihre Überzeugungen, was richtig und was falsch ist, weichen stark voneinander ab.

Ist dies der Fall, wird die dauerhafte Eingliederung der Migranten bestenfalls zu einer Generationenfrage: die erste Generation wird es kaum schaffen, diese großen Änderungen zu verinnerlichen. Sind die Denk- und Handelsweisen, die Normen und das Menschenverständnis von Migranten auf Dauer anders als die der „Alteingesessenen“ im Zielland und wird darüber hinaus auch eine sprachliche (und somit wirtschaftliche) Anpassung nicht erreicht, so ist es praktisch undenkbar, dass die Migranten zu einem anerkannten und geschätzten Bestandteil der Mehrheitsgesellschaft werden: soziale Spannungen, Diskriminierung, ja selbst Gewalt

<sup>17</sup> Helmholtz Gesellschaft, Katastrophenmanagement, Megacities: Wissenschaftliches Know-how für Katastrophenminderung. Quelle: [http://helmholtz-eos.dlr.de/level2/disaster\\_t3\\_ge.htm](http://helmholtz-eos.dlr.de/level2/disaster_t3_ge.htm)

<sup>18</sup> Hofstede, Geert (1997): „Cultures and Organizations Software of the Mind“, S. 147.

<sup>19</sup> „Ereignis Migration“, <http://home.tiscalinet.ch>, S. 5.

bis hin zu Übergriffen oder bürgerkriegsähnlichen Konflikten sind dann denkbar. Diese Prozesse sind leider immer wieder weltweit zu beobachten: „*Human history is composed of wars between cultural groups.*“<sup>20</sup> Ob die Übergriffe der muslimischen Mehrheit auf die christliche Minderheit im Sudan, die grauenvollen Massaker der Serben an den muslimischen Bosniern, oder die seit Jahrzehnten andauernden Spannungen zwischen Israel und den Palästinensern im Nahen Osten: dies alles sind Beispiele dafür, wie innerhalb eines Landes die unterschiedlichen ethnischen Gruppierungen übereinander herfallen und von einem friedlichen Miteinander überhaupt keine Rede mehr sein kann.

Tritt ein solches Gewaltszenario ein, hat die Migration an sich keinen Nutzen gebracht: weder für die Aufnahmegesellschaft, noch für die Migranten selbst, die anstatt einer „besseren Welt“ wieder ein Leben führen müssen, dass eigentlich erneut zum Auswandern antreibt. Die Migration ist nicht von Erfolg gekrönt und nur von kurzer Dauer. Diesen zeitlichen Aspekt der Migration möchte ich nun im folgenden Absatz beleuchten.

### Die zeitliche Dimension der Migration

Bezüglich der zeitlichen Dimensionalität von Migration möchte ich zwischen kurz- und langfristiger Migration unterscheiden.

Unter kurzfristiger Migration verstehe ich zum einen das alltägliche Pendeln der Arbeitnehmer zwischen Wohnort und Arbeitsplatz. Zum anderen gehören auch die Gewinner der Globalisierung zu den Migranten: ich meine hiermit die Manager, IT-Fachleute und andere Symbolanalytiker, die – multilingual und multikulturell – für zeitlich befristete Aufträge den Globus umreisen. Auch sie sind Migranten, wenn auch die „high society“ unter den Migranten und in ihrem Schicksal keinesfalls mit z.B. Bürgerkriegsflüchtlingen in einen Topf zu werfen.

Darüber hinaus kann auch noch der Urlaub als kurzfristige Migration bezeichnet werden. Für die Tage oder Wochen des Urlaubs verlässt der Urlauber seine Heimat und begibt sich in eine mehr oder weniger fremde Kultur in einem anderen Land. Allein im Jahre 2000 haben unglaubliche 700 Millionen Menschen als Urlauber eine Auslandsreise angetreten – Tendenz steigend<sup>21</sup>. Ob der pendelnde Arbeitnehmer, der smarte Manager, oder der Abenteuerurlauber in Australien – sie allesamt sind für kurze Zeit Teil der großen Migrationsströme, die sich über den Globus ergießen.

Als langfristige Migranten bezeichne ich diejenigen Mitmenschen, die auf Dauer ihre Heimat verlassen, um sich in der Ferne (sei es innerhalb des eigenen Landes oder über Ländergrenzen hinweg) niederzulassen. Dazu gehören zum einen diejenigen Menschen, die von der UNO den Status des Flüchtlings anerkannt bekommen. Also Menschen, die ihre Heimat aus Gründen der politischen Verfolgung, Diskriminierung, usw. verlassen müssen. Darüber hinaus zähle ich auch die so genannten Wirtschaftsflüchtlinge dazu, also diejenigen Menschen, die ihre Heimat verlassen, um im Ausland eine bessere wirtschaftliche Zukunft zu finden.

Für diese Arbeit von Belang ist eher die längerfristige Migration, denn sie erfordert, dass die „gewanderten“ Menschen auch in einen Integrationsprozess mit ihrer neuen

<sup>20</sup> Geert Hofstede, „Cultures and Organizations – Intercultural cooperation and its importance for survival“, McGraw-Hill, 1991, S. 208.

<sup>21</sup> Vgl. LE MONDE diplomatique, Atlas der Globalisierung, (2003), S. 18.

Gesellschaft und deren Kultur treten. Aber warum sträubt sich etwas in uns, wenn wir bezüglich Migration den seine Firma vor Ort vertretenden globalen Manager und den millionenfach auftretenden Wirtschaftsflüchtling in einen Topf werfen? Es ist die Kausalität, oder einfacher gesagt, die Ursache, das Motiv, das den jeweiligen Menschen dazu bringen, seine Heimat zu verlassen. Und diesbezüglich kann man den Manager und den Wirtschaftsflüchtling sicherlich nicht auf eine Stufe stellen.

### Die kausale Dimension der Migration

Die letzte Dimension der Migration, die ich nun besprechen möchte, ist die Kausalität. Anders ausgedrückt: ich versuche Migration zu definieren und zu unterscheiden, basierend auf den Gründen, warum sich ein Mensch zur Migration entschließt. Eine ganz grundlegende aber entscheidende Unterscheidung ist diejenige in „freiwillig“ und „unfreiwillig“.

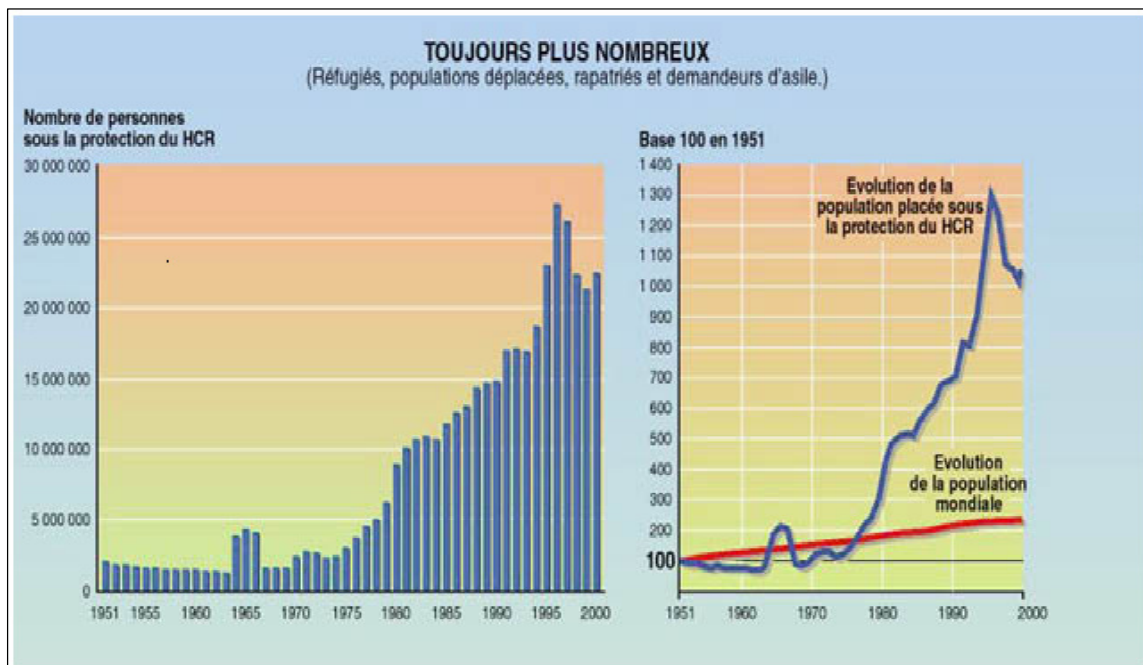
In den Abschnitten über die zeitliche und geographische Dimension von Migration waren bereits einige Beispiele aufgeführt, in denen Menschen sich aus freiem Willen zur Migration entschließen. So zählt beispielsweise der Urlauber zu dieser Kategorie, aber auch der Berufspendler (wenn auch nicht immer), oder aber der polyglotte Manager oder IT-Fachmann, der den wirtschaftlichen Strömen der Globalisierung folgt. In all jenen Fällen ist Migration nicht wirklich problematisch, da sie zu beiderseitigem Nutzen führt und darüber hinaus auch noch ein zeitlich begrenztes Phänomen darstellt. Ganz anders hingegen sieht es mit der unfreiwilligen Migration aus, die in der Literatur auch erzwungene Migration heißt.

Während freiwillige Migranten als Urlauber, Manager, oder die in den Industriestaaten so typischen Land-Stadtpendler ein schönes Leben führen, fürchten Millionen von Menschen um ihr Leben und sehen sich gezwungen, aus ihrer Heimat zu flüchten: *„Mindestens 20 Millionen Menschen leben derzeit in der Fremde und haben keine Chance, in ihr Herkunftsland zurückzukehren, weil dort Krieg oder politische Repression herrscht.“*<sup>22</sup> Dies ist jedoch leider kein vorübergehendes Phänomen, im Gegenteil: die Flüchtlingszahlen steigen. Wie Abbildung 1.7 zeigt, steigt sowohl der Trend der absoluten Flüchtlingszahlen, als auch die Anzahl der Flüchtlinge relativ zur Weltbevölkerung dramatisch an.

<sup>22</sup> LE MONDE diplomatique, Atlas der Globalisierung, (2003), S 90.



## Abbildung 1.7: Steigende Flüchtlingszahlen und kein Ende in Sicht



Quelle: Le Monde diplomatique, S. 91

Hinter all diesen nüchternen Zahlen stecken Menschen mit furchtbaren Einzelschicksalen. Ziel der Flüchtlinge sind oftmals die reichen Industrienationen, die mit ihrer Sicherheit und mit ihrem Wohlstand eine große Anziehungskraft auf die Flüchtlinge ausüben. Doch „der Westen sucht seit einigen Jahren an seinen Grenzen alle Schlupflöcher zu stopfen.“<sup>23</sup> Die EU, neben Nordamerika und Asien der dritte große Block des „Westens“, hat inzwischen dermaßen strikte Zuwanderungsmodalitäten, dass ihr der Name „Festung Europa“ verliehen wurde. Der Hauptgrund: „Es stehen nicht mehr Europäer vor der Tür, sondern Afrikaner, Kurden, Pakistaner oder kambodschanische und vietnamesische >> Boat People<<.“

<sup>24</sup> Immer mehr Flüchtlingen und Asylbewerbern wird also die Anerkennung verweigert, um somit den Zuzug zu begrenzen. Vor allem Asylbewerber „... werden als >>falsche Flüchtlinge<< verdächtigt, die lediglich die strengen Regeln für Arbeitsmigration umgehen wollen.“<sup>25</sup> Die Arbeitsmigranten, auch Wirtschaftsflüchtlinge genannt, sind nämlich eine weitere, weitaus größere Gruppe von unfreiwilligen Migranten, die den Globus auf der Suche nach einer besseren Zukunft umreisen. Um die Dimensionen ins Bewusstsein zu rücken: „Im Jahr 2000 dürften von zehn Migranten neun aus wirtschaftlichen nun nur einer aus politischen Gründen abgewandert sein.“<sup>26</sup> Wenn wir also oben von ca. 20 Mio. Menschen ausgegangen sind, die den Status Flüchtling erhalten haben, kommen derzeit nach dieser Verhältnisrechnung (wirtschaftlich zu politisch gleich 9:1) nochmals 180 Mio. Menschen dazu, die weltweit migrieren. Auch Deutschland gehört zu den Zielländern dieser Migrationsströme, sofern sie sich über internationale Grenzen hinweg

<sup>23</sup> LE MONDE diplomatique, Atlas der Globalisierung, (2003), S. 90.

<sup>24</sup> Ebenda, S. 90.

<sup>25</sup> Ebenda, S. 90.

<sup>26</sup> Ebenda, S. 54.



ergießen: mit einer positiven Migrationsbilanz von 8,6 Mio. Menschen seit 1950 haben lediglich die USA mit 22,8 Mio. noch mehr Menschen aufgenommen.<sup>27</sup>

Ein Ende dieser globalen Migrationsströme ist nicht in Sicht: *„Jahr für Jahr verlassen mehrere Millionen Menschen ihre Heimat, um sich in der Hoffnung auf ein besseres Leben in einem anderen Land niederzulassen.“*<sup>28</sup> Doch was treibt diese Menschen? Wie schlecht sind die Verhältnisse in ihren Herkunftsländern, dass sie unfreiwillig ihre Heimat verlassen? Wie kann man die wachsende Zahl von „anerkannten“ und „illegalen“ Migranten reduzieren?

Bisher reagieren die Zuwanderungsländer beinahe ausschließlich damit, die Grenzen „dicht“ zu machen. Ein erschreckendes und frappierendes Beispiel dafür ist der Grenzzaun zwischen Mexiko und den USA: für uns als Deutsche ist diese Mauer, stellenweise mit Stacheldraht verstärkt und auch durch den Gebrauch von Schusswaffen „gesichert“ ein Bild, das uns unter die Haut geht. Zu nahe sind noch die Erinnerungen an die schmerzhafteste und brutale Teilung unseres Vaterlandes bis 1989.

Doch auch wir Europäer werden zunehmend mit den gleichen Umständen konfrontiert – und verlassen uns auf die gleichen (Schein-) Lösungen: so installierte beispielsweise Spanien, das an einer bedrängten weil exponierten Außengrenze Europas liegt, kürzlich das „Integrierte elektronische System zur Außenüberwachung“ („SIVE“). Mit diesem System werden mittels Radar und Wärmebildkameras Flüchtlinge auf dem Weg von Nordafrika nach Spanien bereits auf dem Wasser erfasst, mit Hubschraubern zum Umdrehen aufgefordert oder mit Booten abgedrängt und zurückgebracht.<sup>29</sup> Zwischen dem spanischen Ceuta, das auf marokkanischem Festland liegt, und Marokko selbst ist bereits ein Grenzzaun gezogen, der ebenfalls militärisch überwacht wird. Doch damit nicht genug: *„Spanien ... kündigt eine Ausweitung des elektronischen Schutzwalls [das System „SIVE“, der Verf.] auf die gesamte Mittelmeerküste an. Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Italien und Spanien wollen eine gemeinsame „europäische Grenzpolizei“ aufbauen.“*<sup>30</sup> Wir sehen: auch wir Europäer machen zunehmend die Grenzen dicht, die „Festung Europa“ nimmt Gestalt an.<sup>31</sup>

Doch richtig erfolgreich ist der Westen mit dieser Politik der Abschottung nicht: die Zuwanderung erfolgt weiterhin, nur anstatt legal und sichtbar (und statistisch erfassbar) auf illegalem Wege. Wollte man wirklich sinnvoll an die Problematik der unfreiwilligen Migration herantreten, müsste man die Motive, die Probleme der Menschen in ihrer Heimat erkennen, bewerten und zu bekämpfen suchen. Anders ausgedrückt: was müsste man vor Ort in der Heimat der Menschen tun, um sie dazu bewegen, ihre Zukunft bei sich zu Hause zu sehen? Bevor ich diese Thematik im nächsten Abschnitt ausleuchten werde, möchte ich als Zusammenfassung der unterschiedlichen Aspekte der Migration in Abbildung 1.8 an das Ende dieses Abschnittes stellen:

<sup>27</sup> LE MONDE diplomatique, Atlas der Globalisierung, (2003), S 55.

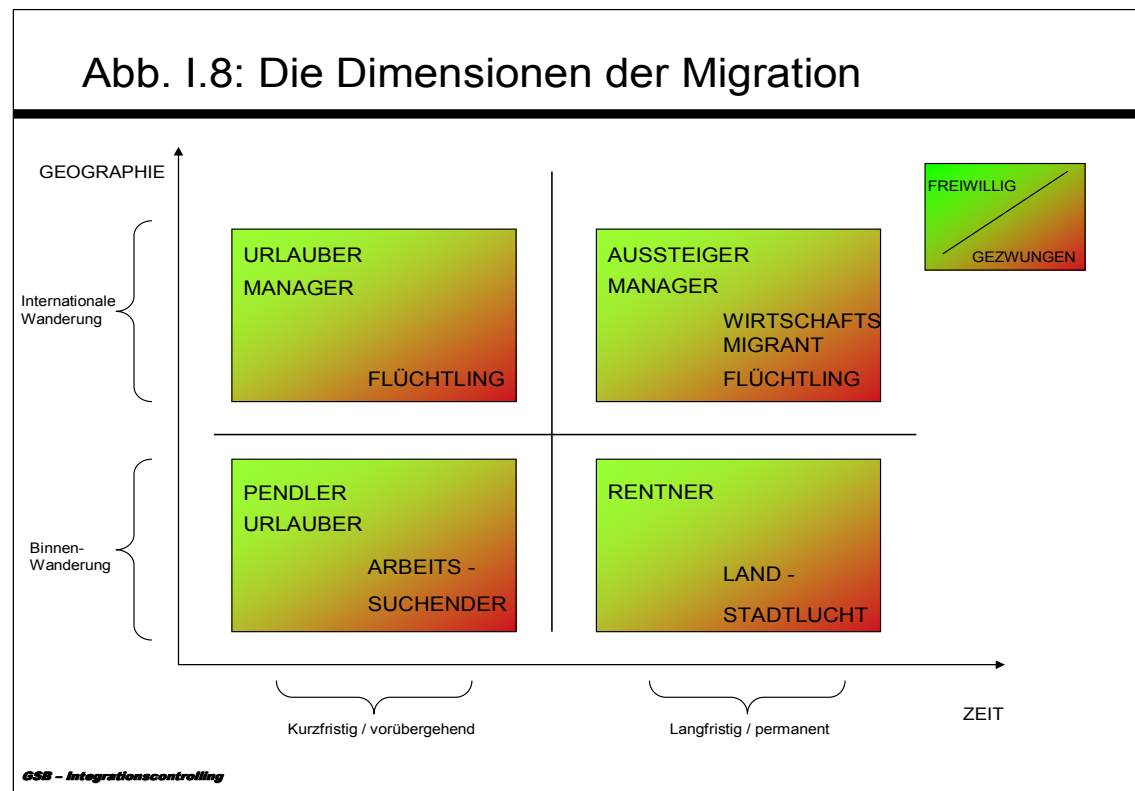
<sup>28</sup> Ibidem, S. 54.

<sup>29</sup> Siehe dazu: „Festung Europa: Beispiel Spanien“, Harald Neuber (2004). Quelle:

[www.heise.de/bin/tp/issue/r4/dl-artikel2.cgi?artikelnr=18633&mode=print](http://www.heise.de/bin/tp/issue/r4/dl-artikel2.cgi?artikelnr=18633&mode=print)

<sup>30</sup> „Europa rüstet auf gegen Einwanderer“ (2005). Quelle: [www.no-racism.net/article/1223/](http://www.no-racism.net/article/1223/)

<sup>31</sup> Ebenda.

**Abbildung 1.8: Die Aspekte der Migration**

Bezüglich der vielseitigen Dimensionen der Migration ist somit abschließend zu sagen, dass es vor allem die permanente und internationale Wanderung ist, die uns weltweit vor große Aufgaben stellt. Durch sie werden Menschen dazu gezwungen, ihre Heimat für immer zu verlassen, um im Ausland eine neue Zukunft aufzubauen. Die zu überwindenden sprachlichen wie kulturellen und religiösen Unterschiede können zu Spannungen führen, die zu beseitigen eine sehr schwierige Aufgabe darstellt.

### **Erklärungsansatz zur Migration: das Push-Pull-Faktoren Modell**

Migration ist also ein sehr vielschichtiges Phänomen, das sich einer monokausalen Bewertung entzieht. Ein Erklärungsversuch muss deshalb meist mehrdimensional erfolgen, in dem man mehrere Gründe (die teilweise wiederum in gegenseitiger Abhängigkeit stehen) in Betracht zieht. Um festzustellen, warum Menschen ihre Heimat verlassen und warum sie in ein bestimmtes Zielland gehen, findet sich in der Literatur das Push-Pull-Faktoren Modell der Migration. „Push-Faktoren wirken im Herkunftsgebiet abstoßend und die Pull-Faktoren im möglichen Zielgebiet anziehend und bindend.“<sup>32</sup>

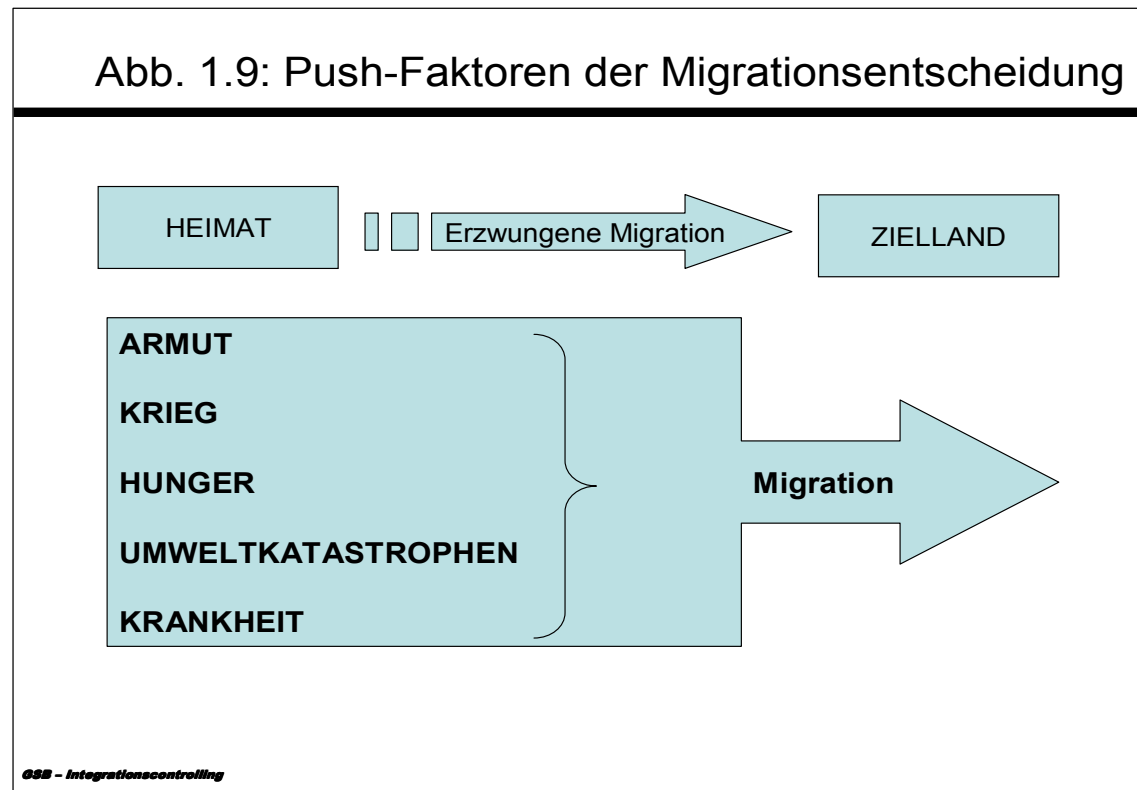
Als Push-Faktoren wirken z.B. Armut, Kriege, Unterdrückung, Hunger, aber auch in steigendem Maße Umweltschäden wie Desertifikation oder Wassermangel: „Sie sind die im Herkunftsland vorherrschenden Bedingungen, die zur Migration zwingen“.<sup>33</sup> Wird die Migrationsentscheidung von diesen Push-Faktoren dominiert,

<sup>32</sup> BÄHR, J. (1997): Bevölkerungsgeographie. – Stuttgart. S. 1.

<sup>33</sup> Forum Auswanderung, „Aspekte der Migrationstheorie“, S. 3. [www.forum-auswanderung.de](http://www.forum-auswanderung.de)

spricht man von „forced migration“<sup>34</sup>, also von erzwungener Migration. Diese kann in ihrer schlimmsten direkten Form z.B. die Verschiffung von schwarzen Sklaven im 18. Jahrhundert sein, oder aber auch die „ethnische Säuberung“ während des Jugoslawienkrieges in den 90er Jahren - direkt vor unserer Haustür. In weniger brutaler, indirekter Form, können aber auch Hunger, Armut, oder aber auch Umweltkatastrophen der Klassifikation „forced migration“ zugerechnet werden. Abbildung 1.9 veranschaulicht die Bandbreite möglicher Push-Faktoren.

**Abbildung 1.9: Die Push-Faktoren in der Migration**



Als wichtigster Pull-Faktor hingegen wirkt der Wohlstand in der westlichen Welt, der sich durch höhere Einkommen, bessere medizinische Versorgung, bessere Bildungsmöglichkeiten, oder insgesamt eine höhere Lebenserwartung manifestiert. Darüber hinaus sind auch Faktoren wie politische Stabilität, Demokratie, Glaubensfreiheit, sowie innere und äußere Sicherheit gewichtige Pull-Faktoren. Wenn die Migrationsentscheidung von Pull-Faktoren dominiert wird, spricht man von „voluntary migration“<sup>35</sup>, also von freiwilliger Migration. Abb. 1.10 bietet eine Übersicht über mögliche Pull-Faktoren.

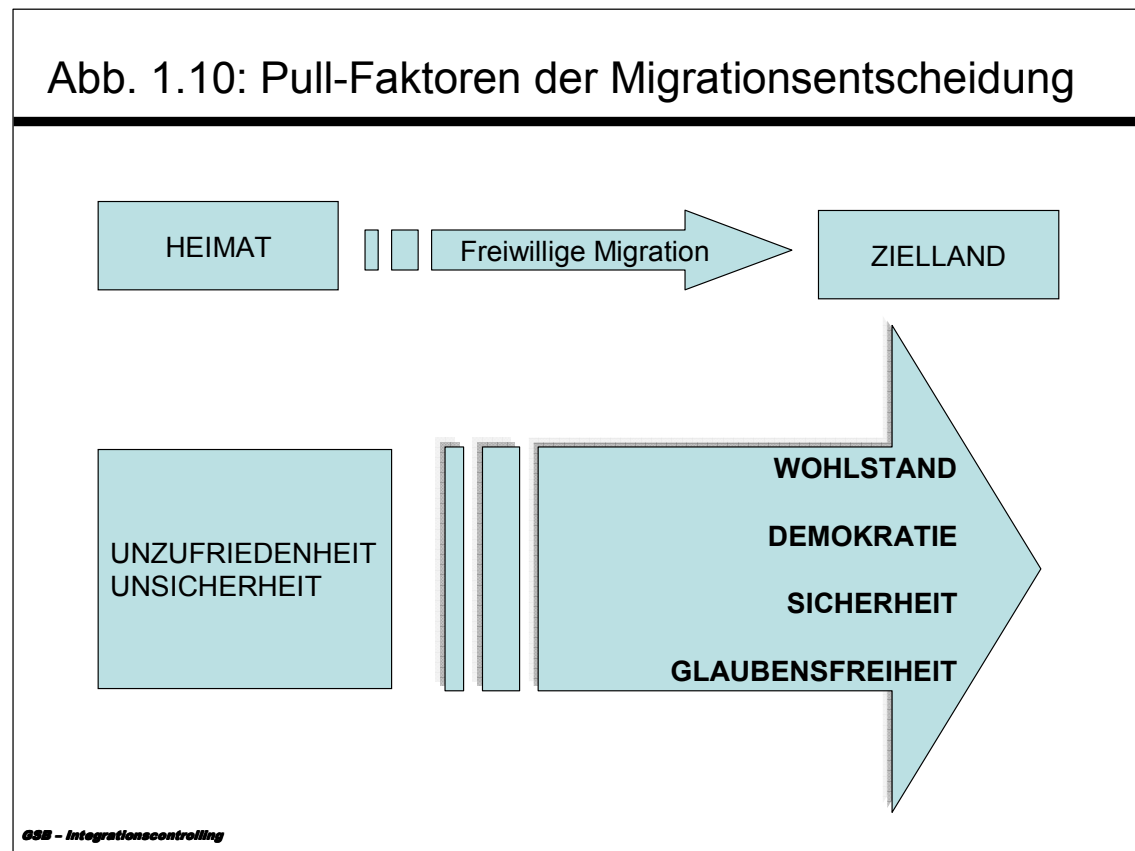
<sup>34</sup> Economic Geography, Quelle:

<http://www.clarku.edu/academiccatalog/course.cfm?id=1099&lc=ID291%20&mode=majors&pprog=1>

8

<sup>35</sup> Economic Geography, ebenda.

### Abbildung 1.10: Die Pull-Faktoren in der Migration



Auch wenn es in der Geschichte der Menschheit schon immer krasse Unterschiede in den Lebensbedingungen und -umständen gegeben hat, sind erst in der jüngeren Geschichte derart viele Menschen überall auf der Welt freiwillig oder unfreiwillig unterwegs. Was als „Katalysator“ für die jüngeren und derzeitigen Migrationswellen fungiert, ist der technische Fortschritt: er ist dabei „... eine wichtige Voraussetzung und zudem auch Ursache für viele Wanderungen. Fortschritte in der Seefahrt und dem Eisenbahnbau haben die großen Auswanderungswellen im 18. und 19. Jahrhundert aus Europa nach Amerika erst ermöglicht.“<sup>36</sup> Bedenkt man die heutigen technischen Neuerungen, so tragen sicherlich das Radio, das Internet, und vor allem auch das Fernsehen überall auf der Welt dazu bei, ein – wenn auch meist überzeichnetes – Bild der westlichen Wohlstandswelt zu vermitteln. Die Soap-Operas, aber auch die Fernseh- und Kinofilme aus Hollywood flimmern weltweit vor den Augen Millionen von Menschen, die in ihren erbärmlichen Lehm- oder Wellblechhütten, von Hunger und Armut geplagt, nur zu gerne in dieser heilen Welt leben würden.

Zusammenfassend möchte ich exemplarisch auf ein konkretes Beispiel des Push-Pull-Faktoren Modells eingehen: Die USA und Mexiko. Hier findet seit Jahrzehnten ein kaum zu begrenzender Zuzug von Mexikanern und anderen Hispanoamerikanern in die reiche USA statt. Abbildung 1.11 zeigt sehr anschaulich, welche konkreten Faktoren die Mexikaner aus ihrem Heimatland vertreiben und welche Faktoren –

<sup>36</sup> BÄHR, J. (1997): Bevölkerungsgeographie. – Stuttgart, S. 2.

ermöglicht und verstärkt durch die geographische Nähe - entscheidend für den Versuch sind, in die USA zu gelangen.

**Abbildung 1.11: Die Push-Pull-Faktoren am Beispiel der USA und Mexikos**



Quelle: <http://www.chkorte.de/mexiko/pushpull.htm>.

Man darf dabei nicht vergessen, dass wir in Europa genau die gleichen Herausforderungen zu bestehen haben: man braucht in Abbildung 1.11 nur USA durch Europa und Mexiko durch Nordafrika, den Nahen und Mittleren Osten, sowie den weiten Raum Osteuropas ersetzen, um an der gleichen unumstößlichen Wahrheit anzukommen: die Gesetze der Migration sprechen für einen massiven Einwanderungsdruck nach Europa!

Das Push-Pull-Modell ist also hilfreich, um die Hintergründe für die globalen Migrationsströme zu verstehen. Wie sich jedoch der einzelne Mensch verhält, der den Migrationsprozess durchlebt, kann es uns nicht erklären. Deshalb möchte ich das Push-Pull-Modell als Bezugspunkt verwenden, es aber gleichzeitig mit den von

Professor Petrus Han<sup>37</sup> beschriebenen fünf Phasen des Entscheidungsprozesses für Migration in Verbindung bringen. Folgende fünf Phasen macht der potentielle Migrant laut Professor Han durch, bis er sich entweder doch gegen die Migration entscheidet, oder sich im Zielland wieder findet:

- In der ersten Phase sieht sich der Mensch möglicherweise durch die jeweiligen Lebensumstände negativ beeinträchtigt: eine *„Unzufriedenheit und Unsicherheit lassen eine Drucksituation entstehen, die beseitigt werden muss.“*<sup>38</sup> Diese Ausgangssituation ist vergleichbar mit den Pull-Faktoren, wie in Abbildung 1.10 dargestellt. Oder aber, noch schlimmer für den betroffenen Menschen, die Lage ist viel dramatischer und es geht um die nackte Existenz, die von Hunger, Krankheit, Gewalt oder gar Krieg gefährdet ist. In diesem Fall kommen die Push-Faktoren zum tragen, wie sie in Abbildung 1.9 als Auslöser für Migration dargestellt sind.
- In Phase zwei realisiert der betroffene Mensch, dass sich seine Probleme nicht im Heimatland lösen lassen: sie sind entweder zu groß oder können nur längerfristig angegangen werden. Als Konsequenz erwägt der Betroffene, sein Heil in der Migration zu suchen und das Land zu verlassen: *„Auswanderung wird als realistische und sinnvolle Lösungsmöglichkeit in Betracht gezogen.“*<sup>39</sup>
- In der dritten Phase fällt die Entscheidung über einen möglichen Zielort. Dabei versucht der Migrationswillige möglichst viele Informationen über mögliche Zielländer zu sammeln. Bei diesem Informationsprozess besteht allerdings eine große Gefahr: *„Die Migrationswilligen haben dabei oft Bilder im Kopf, die nicht mit der Realität übereinstimmen, was später zu Enttäuschungen und Problemen führen kann.“*<sup>40</sup> Die in Abbildung 1.10 dargestellten Pull-Faktoren werden also teilweise überschätzt oder falsch eingeschätzt.
- Hat der Migrationswillige nun ein Bild eines möglichen Ziellandes vor Augen und die Probleme herrschen weiterhin unvermindert vor, tritt er in Phase vier ein: es geht nun um die *„Entwicklung der inneren und mentalen Bereitschaft, das Risiko der Auswanderung tatsächlich zu wagen.“*<sup>41</sup> Diese Bereitschaft hängt natürlich von mehreren Faktoren ab: wenn die Migration aufgrund von Push-Faktoren bestimmt ist, also durch existentielle Not erzwungen wird, dann dauert diese Phase nur sehr kurze Zeit und die Bereitschaft wird sehr groß sein. Wenn die Migration jedoch eher durch Pull-Faktoren motiviert ist, also das Leben durch Migration nicht geschützt und erhalten, sondern eher verbessert wird, so ist die Bereitschaft eher niedriger und diese Überlegungsphase kann lange andauern. Es kann in diesem Fall auch sein, dass der Betroffene mit dem Gedanken der Migration lediglich „geflirtet“ hat und dann, wenn es ernst wird, sich doch lieber dazu entscheidet, in seiner Heimat zu verbleiben. In jedem Fall kann man feststellen, dass je

<sup>37</sup> Petrus Han: *Soziologie der Migration*, UTB für Wissenschaft, Stuttgart, 2000; ISBN 3-8252-2118-0

<sup>38</sup> Petrus Han: *Soziologie der Migration*, UTB für Wissenschaft, Stuttgart, 2000; ISBN 3-8252-2118-0.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ibidem.

intensiver und ehrlicher diese Phase des Abwägens und Überlegens ist, desto wahrscheinlicher ist die Bereitschaft zur Integration (von Seiten des Migranten) im jeweiligen Aufnahmeland.

- Beendet wird der Migrationsprozess nach Han durch Phase fünf: jetzt trifft der Migrant seine Entscheidung. Entweder er bleibt weiterhin in seiner Heimat, oder er wandert wirklich aus und sucht sein Heil in einem anderen Land.

Betrachtet man den gesamten Ablauf des Migrationsprozesses so bleibt anzumerken, dass der Migrant seine Überlegungen natürlich nicht alleine anstellt und seine Entscheidungen nicht isoliert trifft: *„Der gesamte Prozess findet in Auseinandersetzung mit dem persönlichen Umfeld (Familie, Freunde) statt, welches die nötige emotionale und materielle Unterstützung liefert.“*<sup>42</sup> Darüber hinaus muss bei der Bewertung eines solchen Migrationsprozesses auch beachtet werden, *„dass Menschen nicht nur nach rationalen Erwägungen handeln“*<sup>43</sup>. Manche Migranten sind auch einfach „Pioniere“, die es den anderen zeigen wollen. Haben einige Bekannte das Dorf verlassen und ihr Glück im Ausland wirklich gefunden, wollen es andere – vor allem jüngere – Dorfbewohner ebenfalls versuchen - selbst wenn objektiv betrachtet vielleicht gar keine wirkliche Veranlassung dafür besteht.

Das Push-Pull-Faktoren Modell kann also eine gute Hilfestellung und Grundlage für Erklärungsversuche zur Migration sein. Es mag vielleicht nicht im Bereich des Möglichen liegen, jede individuelle Entscheidung zur Migration dadurch zu erklären. Darüber hinaus vermag es auch nichts über den „Migrationskanal“ sagen, den der Migrant wählen wird: legal oder illegal. Aber das Push-Pull-Faktoren Modell ist ein sehr guter Ansatz, um allgemein an das Phänomen Migration heranzutreten. Es eignet sich dadurch auch gut als Grundlage für einen Versuch, das Ausmaß der Migration für die Zukunft einzuschätzen.

Genau dieses Thema möchte ich im folgenden Abschnitt ansprechen: ein mögliches Zukunftsszenario, wie es für Europa bzw. Deutschland migrationsspezifisch aussehen könnte. Mit diesem Szenario erhebe ich auf keinen Fall den Anspruch, die „Wahrheit“ zu besitzen. Es geht mir eher darum, eine Ausgangsbasis für die gemeinsame Diskussion der Migrationsproblematik zu erstellen. Diese Vereinfachung ist zunächst einmal von großer Bedeutung, denn oft genug ist in der Bevölkerung und bei den Politikern nicht einmal das Bewusstsein der wachsenden Migrationsproblematik vorhanden. Die Einfachheit und Anschaulichkeit des Push-Pull-Faktoren Modells sind meines Erachtens somit gut geeignet, einen Einstieg in die Thematik Migration zu finden und eine Diskussionsbasis zu bilden.

### **Freiwillige Migration: die Pull-Faktoren**

In diesem Abschnitt möchte ich kurz darauf eingehen, wie sich die einzelnen Faktoren des Modells derzeit darstellen und eine grobe Schätzung abgeben, wie sie sich in Zukunft entwickeln werden. Dies wird keinesfalls eine statistisch gestützte Hochrechnung sein, sondern viel mehr eine Ausgangsbasis für ganz normales Nachdenken unter Verwendung des gesunden Menschenverstandes. Diese Ausgangsbasis sollte dann als eine Plattform für Diskussionen verstanden werden.

<sup>42</sup> Petrus Han: *Soziologie der Migration*, UTB für Wissenschaft, Stuttgart, 2000; ISBN 3-8252-2118-0

<sup>43</sup> Forum Auswanderung, „Aspekte der Migrationstheorie“, S. 3. [www.forum-auswanderung.de](http://www.forum-auswanderung.de)

Wie bereits erläutert, sind Pull-Faktoren all jene Eigenschaften eines potentiellen Ziellandes, die eine „Sogwirkung“ ausüben und das Land somit für Migranten attraktiv machen. Dazu zählt, wie in Abbildung 1.10 dargestellt, in erster Linie der materielle Wohlstand, den sich Migranten in ihrer neuen Heimat erwarten. Damit verbunden ist natürlich indirekt auch die funktionierende Infrastruktur eines Landes, wie sie sich in Form von Arbeitsplätzen, Wohnungen, Geschäften, Krankenhäusern, Schulen und anderen Bildungseinrichtungen, Verkehrsverbindungen, und vielem mehr darstellt.

Darüber hinaus sind aber auch immaterielle Faktoren wie (Religions-) Freiheit, (Rechts-) Sicherheit, aber auch Demokratie und die damit verbundene freie Meinungsäußerung und die Achtung der Menschenrechte von großer Bedeutung. Auch diese immateriellen Faktoren sind ausschlaggebend dafür, dass das Einwandern in die westliche Welt (also Nordamerika, Westeuropa und Japan) so erstrebenswert erscheint. Wirtschaftliche Prosperität gibt es inzwischen vereinzelt oder in größerem Ausmaße auch in Ländern wie China, Indien oder den reichen arabischen Ölstaaten wie z.B. Saudi Arabien. Doch nur der Westen besitzt die Kombination aus Marktwirtschaft und Demokratie, die zu einer Symbiose aus materiellem Wohlstand und Achtung der Menschenrechte geführt hat, wie sie in der Geschichte der Menschheit einzigartig ist. Den anderen fünf Sechstel der Menschheit, die nicht im Westen leben, ist dieses Glück nicht vergönnt. Und mit jedem Tag, mit dem die Chancen schwinden, in ihren Entwicklungsländern einen ähnlichen Lebensstandard zu erreichen, steigt der Wunsch - ja die Notwendigkeit - in den „goldenen Westen“ zu migrieren.

### **Erzwungene Migration: die Push-Faktoren**

Wie oben kurz dargestellt, übt der westliche Lebensstil und –Standard eine unvermindert starke Anziehungskraft für die Menschen in der Dritten Welt aus. Doch wie sieht es in deren Heimatländern, in Afrika, aber auch in Asien oder Südamerika aus? Welche Verhältnisse herrschen dort und wie wirken sie sich auf die Migration aus?

Wie bereits oben erwähnt und in Abbildung 1.6 veranschaulicht, versteht man unter Push-Faktoren diejenigen Bedingungen, die den Migranten zum Verlassen seiner Heimat zwingen. Solche Faktoren können Hunger, Krieg, Armut, Krankheit oder Umweltkatastrophen sein. Oft ist es aber auch nicht möglich, eine einzelne Ursache für die Flucht von Menschen verantwortlich zu machen, meist ist es eine Mischung aus mehreren dieser Faktoren. Beispielsweise führt Krieg oft zu Armut und Hunger, weil die Kämpfe Felder, Fabriken oder Strassen zerstören. Armut und Krankheiten (z.B. aufgrund von Unterernährung oder aber auch verschmutzten Wassers) sind die Folge. Andererseits kann aber auch die Knappheit von Ressourcen allgemein und Nahrungsmitteln bzw. Wasser im Besonderen zu Kriegen führen. Meist sind also mehrere Faktoren zusammen dafür verantwortlich, dass Menschen gezwungen werden, auszuwandern. Im Folgenden werde ich zur Verdeutlichung kurz auf die einzelnen Faktoren eingehen.

### **Krieg**

Mit dem Ende des Kalten Krieges glaubten viele, eine lang andauernde Zeit des Friedens sei nun angebrochen. Häufig wurde von der „Friedens-Dividende“ gesprochen, d.h. von den freigewordenen Mitteln, die nun nicht mehr in Rüstung gesteckt werden mussten, sondern für humanere Zwecke verwendet werden



konnten. Manche sahen es wie der Politikwissenschaftler Francis Fukuyama und sprachen sogar vom „Ende der Geschichte“: nach dem Zusammenbruch der UDSSR und dem damit verbundenen Herrschafts- und Wirtschaftssystem, würden sich Demokratie und Marktwirtschaft überall auf der Welt durchsetzen und den Menschen Frieden, Freiheit und Wohlstand bringen.<sup>44</sup> Doch die kriegerische Vergangenheit hat uns leider viel schneller eingeholt, als wir erwartet hatten: *„Im Zuge solcher (...) Kriege kam es zu Massenmorden, die an vergangene Zeiten erinnern. Die eingesetzten Mittel waren ganz unterschiedlich: Massenmord mit der Machete in Ruanda, Hungertod im Südsudan und in der Demokratischen Republik Kongo, so genannte Filtrationslager in Ex-Jugoslawien und Tschetschenien.“*<sup>45</sup> Gerade für uns Europäer war die Existenz von Lagern in Jugoslawien besonders beschämend und erschreckend: hatten wir doch alle noch die Bilder der Konzentrationslager vor Augen, die die Nationalsozialisten im zweiten Weltkrieg in Europa errichtet hatten. Und hatten wir uns nicht alle geschworen, dass so etwas nie wieder passieren dürfte? In Jugoslawien jedenfalls sahen wir dann lieber weg und hielten uns so lange wie möglich aus dem Schlamassel heraus.

Dieses Aufflammen der Gewalt hat uns unmissverständlich gezeigt, dass *„das Ende des Kalten Krieges überall auf der Welt ungelöste Konflikte hinterlassen hat. Manche sind eskaliert, andere liegen auf Eis, können aber jederzeit und ohne Vorwarnung in einen Krieg umschlagen.“*<sup>46</sup> Es scheint, als hätte die Menschheit nichts dazugelernt: sobald man die Drohung einer kompletten Vernichtung der Erde im Falle eines Krieges (durch das „Gleichgewicht des Schreckens“ der atomaren, chemischen und biologischen Waffen) neutralisiert hat, fällt sie wieder über einander her: *„Die Zahl größerer Konflikte (...) lag 2001 mit 59 deutlich höher als während des Kalten Krieges.“*<sup>47</sup> Vom Homo Sapiens fehlt weiterhin jede Spur.

## Armut

Die Armut kann man auf verschiedene Art und Weisen definieren<sup>48</sup>. Ich möchte sie unter dem Aspekt der wirtschaftlichen Armut betrachten. Trotz einiger Unschärfen in der Aussagekraft wird nach wie vor das Bruttosozialprodukt eines Lands verwendet, um auf den Lebensstandard, den Wohlstand und somit auf die Armut oder den Reichtum zu schließen. Wie die Abbildung 1.12 zeigt, ist der Wohlstand – definiert über das Bruttosozialprodukt – nach wie vor sehr ungleich in der Welt verteilt.

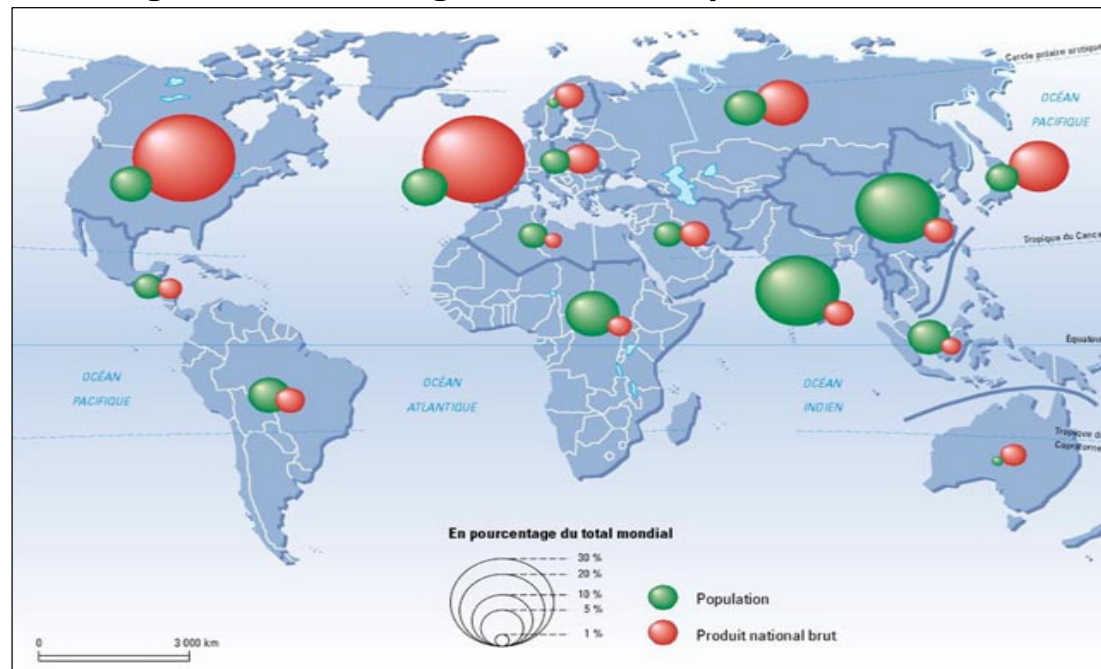
<sup>44</sup> Vgl. zum Beispiel: [http://de.wikipedia.org/wiki/Ende\\_der\\_Geschichte](http://de.wikipedia.org/wiki/Ende_der_Geschichte)

<sup>45</sup> LE MONDE diplomatique, Atlas der Globalisierung, (2003), S 84.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> LE MONDE diplomatique, Atlas der Globalisierung, (2003), S 84.

<sup>48</sup> Es gibt ja zum Beispiel auch das Phänomen der Kinderarmut, oder der relativen Armut ganz allgemein.

**Abbildung 1.12: Bevölkerung und Bruttosozialprodukt in der Welt**

Quelle: Le Monde diplomatique, S. 47.

Vor allem die krassen Unterschiede zwischen Nord und Süd sind sehr gut zu erkennen. Kurzum: „Schreckliche Armut ist in weiten Teilen der Welt der Normalfall. 600 Millionen Menschen haben kein Obdach (...). (...). 20 Prozent der Weltbevölkerung beziehen so hohe Gehälter, dass 86 Prozent des privaten Konsums weltweit auf sie entfällt. Die ärmsten 20 Prozent verbrauchen hingegen weniger als 1,3 Prozent der Wirtschaftsproduktion.“<sup>49</sup> Eine der Hauptquellen für Armut ist die hohe Arbeitslosigkeit in weiten Teilen der Welt: „Inzwischen schätzen internationale Gewerkschaftsverbände, dass ein Drittel der drei Milliarden Arbeiter der Welt arbeitslos sind oder kurzarbeiten.“<sup>50</sup> Wie sollen die Menschen der Armutsfälle entgehen, wenn sie nicht einmal in der Lage sind, durch Erwerbsarbeit Geld zu verdienen? Doch damit nicht genug: „Noch unglaublicher: Nach einer Untersuchung der Vereinten Nationen übersteigt das Vermögen der 358 reichsten Menschen der Welt das Jahreseinkommen der Hälfte der Weltbevölkerung.“<sup>51</sup> Die wirtschaftliche Schieflage könnte größer nicht sein.

Das alles wäre zwar schrecklich und bitter, aber immer noch zu ertragen, wenn man für die betroffenen Menschen und Regionen Hoffnung in Form von stetigen Verbesserungen feststellen könnte. „Aber das Gegenteil ist der Fall. Über 100 Länder mit einer Gesamtbevölkerung von 1,6 Milliarden Menschen befinden sich mitten im ökonomischen Abschwung. 89 Länder haben heute ein niedrigeres Pro-Kopf-Einkommen als vor zehn Jahren. In Afrika steht dem durchschnittlichen Haushalt heute etwa 20 Prozent weniger Kaufkraft zur Verfügung als vor 25 Jahren.“<sup>52</sup> Ähnliche Befunde gibt es für große Teile Asiens und Südamerika. Die

<sup>49</sup> Jeremy Rifkin, „Die H2-Revolution. Mit neuer Energie für eine gerechte Weltwirtschaft“ (2002), p. 247.

<sup>50</sup> Ibidem, S. 246.

<sup>51</sup> Ibidem, S. 247.

<sup>52</sup> Ibidem, S. 247.

Globalisierung hat die Reichen noch reicher und die Armen noch ärmer gemacht. Ein Zustand, der auf Dauer nicht haltbar ist.

### Kindersterblichkeit, Hunger und medizinischer Notstand

Auch beim Thema Gesundheit und medizinische Versorgung geht ein tiefer Spalt durch die Welt. Bereits bei der Geburt selbst kann schon nicht mehr von weltweiter Chancengleichheit oder gar Gerechtigkeit gesprochen werden. Wie Abbildung 1.13 zeigt, ist die Kindersterblichkeit in Afrika oder auf dem indischen Subkontinent um ein vielfaches höher als in Europa oder in Nordamerika.

**Abbildung 1.13: Weltweite Kindersterblichkeit**



Quelle: Le Monde diplomatique, S. 63.

Wenn es die Kinder dann auf die Welt geschafft haben, geht die Ungleichheit bei der Ernährung weiter: Kinder haben in weiten Teilen Afrikas und Asiens deutlich weniger Kalorien zur Verfügung, als die Menschen in Europa oder Nordamerika. Wie Abbildung 1.14 zeigt, kann der Europäer zum Beispiel jeden Tag fast doppelt so viele Kalorien zu sich nehmen, als ein Schwarzafrikaner. Unzureichende Ernährung führt zu körperlichen Fehlentwicklungen, raubt den Menschen Kraft, und macht sie anfällig für Krankheiten. „Nach Angaben der Welternährungsorganisation FAO litten 2001 weltweit über 800 Millionen Menschen an Unterernährung, jeder Vierte in Afrika, fast jeder Vierte in Asien und jeder Siebte in Lateinamerika.“<sup>53</sup>

<sup>53</sup> LE MONDE diplomatique, Atlas der Globalisierung, (2003), S 49.

### Abbildung 1.14 : Verfügbarkeit von Kalorien weltweit



Quelle: Le Monde diplomatique, S. 48.

Im Extremfall und über längere Zeit hinweg, führt Unterernährung freilich unweigerlich zum Hungertod. Diesen Tod erleidet alle 5 Sekunden ein Mensch auf der Welt – das sind 24,000 täglich und erschreckende 8 Millionen Menschen pro Jahr.<sup>54</sup> Doch: „Das sind vorsichtige Schätzungen. Andere Zahlen gehen von täglich bis zu 100.000 Toten aus – mehr als 30 Millionen jährlich.“<sup>55</sup>

Eine andere schreckliche Geisel Afrikas sind Krankheiten, vor allem Malaria und AIDS. Beide Krankheiten zusammen werden auch als „afrikanische Killerkrankheiten“<sup>56</sup> bezeichnet. Die weniger wahrgenommene Krankheit ist Malaria, weil der reiche Westen aus klimatischen Gründen nicht von ihr betroffen ist. Trotzdem sterben jedes Jahr in Afrika eine Million Menschen an dieser heimtückischen Infektionskrankheit, vor allem Kinder. Die Aufmerksamkeit für AIDS hingegen ist viel höher; zwar ist diese Epidemie weltweit auf dem Vormarsch, doch ist die Sterblichkeit in Afrika um ein vielfaches höher als z.B. in Europa. Abbildung 1.15 zeigt, dass fast  $\frac{3}{4}$  aller AIDS-Kranken Menschen weltweit aus Afrika stammen. Die Bilanz ist erschreckend<sup>57</sup>: momentan infizieren sich täglich allein in Afrika 11,000 Menschen mit der Immunschwächekrankheit, es sterben täglich 6,000 Menschen. Diese Menschen hinterlassen meist sehr viele Kinder, um die sich mangels staatlicher Unterstützung niemand kümmert: bereits heute leben in Afrika ca. 40 Millionen so genannte AIDS-Weisen, also Kinder, die völlig auf sich allein gestellt sind, weil ihre Eltern der Krankheit erlegen sind. Wem die Zahlen zu hoch sind, um sich eine Vorstellung zu machen, mag dieses Zitat das Ausmaß der AIDS-Katastrophe vor Augen führen: „In den nächsten zehn Jahren wird Aids in Schwarzafrika mehr Menschen töten als alle Kriege des 20. Jahrhunderts.“<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Vgl. Politik und Zeitgeschichte, Welternährungstag: <http://www.crp-infotec.de/05geo/hungertag2004.html>

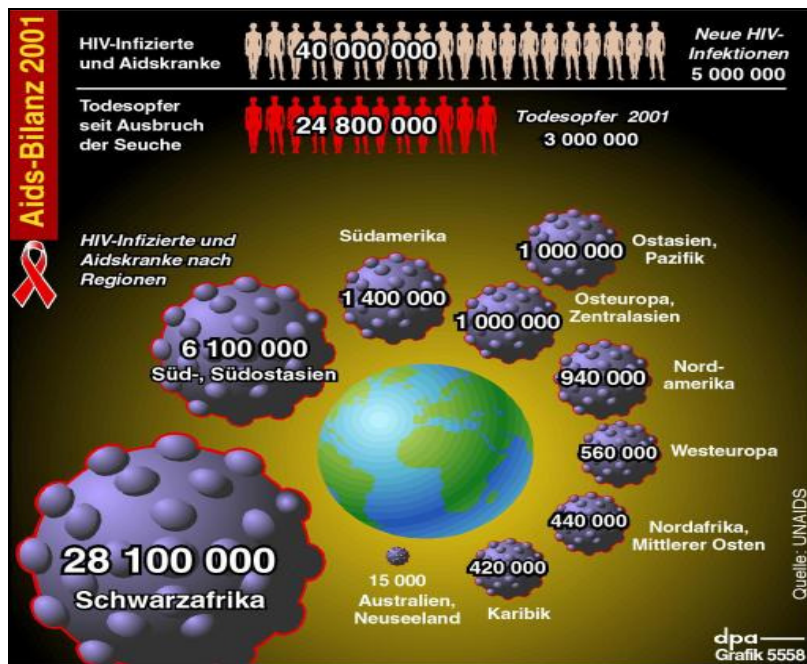
<sup>55</sup> Ebenda.

<sup>56</sup> Die Zeit, „Erreger der Armut“; Quelle: <http://www.zeit.de/2005/28/Malaria>

<sup>57</sup> Vgl. AIDS take care Deutschland, Quelle: <http://www.aidstakecare.com/deutsch/zahlen.html>

<sup>58</sup> Ebenda.



**Abbildung 1.15: AIDS-Bilanz weltweit**

Quelle: Wissenschaft online ; [http://www.wissenschaft-online.de/artikel/595386&template=bild\\_popup&\\_bild=1](http://www.wissenschaft-online.de/artikel/595386&template=bild_popup&_bild=1)

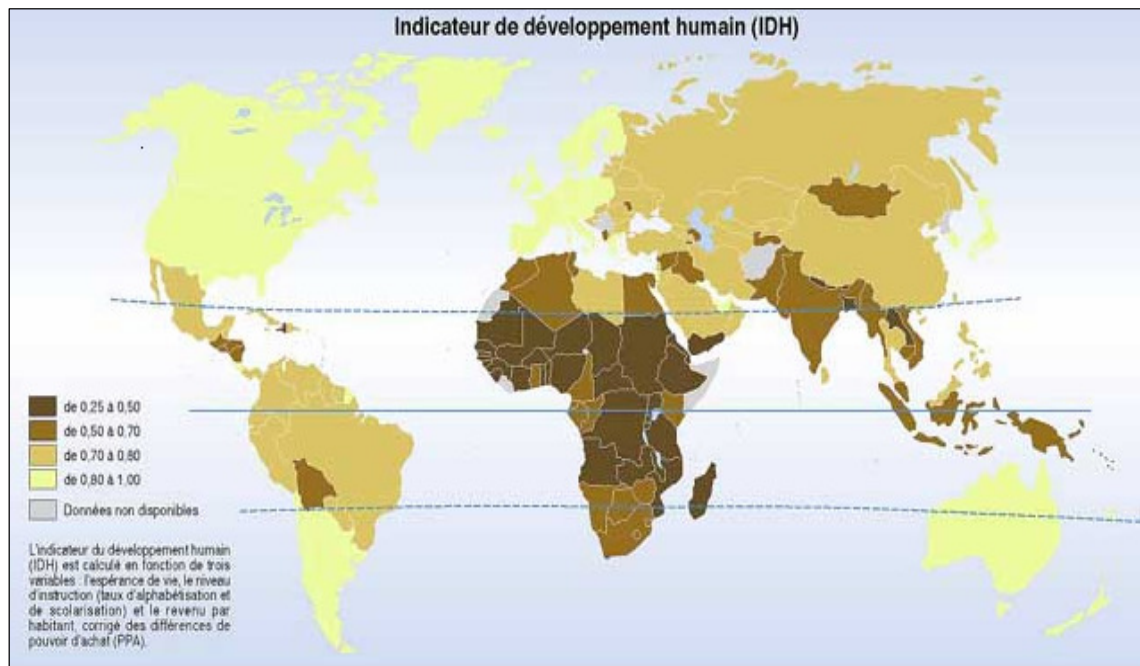
Ist die Wahrscheinlichkeit von Krankheit in Afrika aufgrund von Seuchen (AIDS) aber auch von Mangelerscheinungen durch Unterernährung schon viel größer, so sieht es auch in einem anderen Punkt noch viel schlechter aus als bei uns: wir in Europa können im Schnitt pro 500 Einwohner mit einem Arzt rechnen, die Afrikaner dagegen müssen sich einen Arzt mit 2000 Mitbürgern „teilen“. Und von der Qualität der medizinischen Versorgung (z.B. durch Verwendung von so einfachen Dingen wie Antiseptika bis hin zu Hightechgeräten wie Kernsprinthomographen) ist hier noch nicht einmal die Rede. Eine Berücksichtigung dieser Faktoren würde die Balance nochmals deutlich zugunsten des Westens verändern.

**Abbildung 1.16: Medizinische Versorgung weltweit**

Quelle: Le Monde diplomatique, S. 63.

Möchte man ein komprimierteres Bild der Fehlentwicklungen zwischen Nord und Süd zeichnen, so kann man sich den Human Development Index betrachten. Dieser Index stellt eine Mischung aus drei Variablen dar: ein Index für die Lebenserwartung, eine Kennzahl für die Alphabetisierungs- und Bildungsrate, sowie das kaufkraftbereinigte Bruttosozialprodukt pro Kopf. Abbildung 1.17 zeigt, dass auch hier ganz deutlich eine Teilung der Welt in Nord und Süd zu verzeichnen ist. Außerdem ist es vor allem ein Kontinent, der scheinbar hoffnungslos abgeschlagen liegt und sogar noch die anderen armen Südländer bei weitem übertrifft: Afrika.

**Abbildung 1.17: Der Human Development Index**



Quelle: Le Monde diplomatique, S. 50.

Insgesamt bleibt festzustellen, dass für den Rest der Welt die westliche Welt, bestehend aus Nordamerika, Europa, Japan und Australien, der „Himmel auf Erden“ darstellt. Die Lebensbedingungen sind dort ungleich besser und die weiterhin bestehenden großen Ungleichheiten werden auf Dauer gesehen nicht gut gehen können.

## Umweltkatastrophen

Eine weiterer Push-Faktor und somit Auslöser für Migration ist der Umweltfaktor. Diese Thematik wird allgemein kaum als für die Migration relevant wahrgenommen. Lediglich bei großen Umweltkatastrophen wie dem Seebeben in Asien im Dezember 2004, blicken die (Fernseh-) Augen der Welt mit Interesse auf diese Thematik. Dieses Verhalten ist meines Erachtens grundfalsch, denn gerade wegen der Umweltschäden werden wir in den nächsten Jahren und Jahrzehnten gewaltige Migrationsschübe erleben – auch mit erheblichen Konsequenzen für Europa und Deutschland. Grund genug, sich des Themas Umwelt und Migration im Folgenden ein wenig genauer anzunehmen.

## Umweltflüchtlinge – die vergessenen Opfer

*„Umweltpolitik ist Friedenspolitik“*  
(Professor Dr. Georg Barfuß)

*„Umweltflüchtlinge sind Menschen, die ihre angestammte Region aufgrund von extremer Milieuschädigung oder Ressourcenverknappung verlassen.“*<sup>59</sup> So oder ähnlich lauten die Definitionen, die sich mit dem Phänomen des Umweltflüchtlings befassen. Doch über die Definition der Umweltflüchtlinge hinaus sind sich die Experten über deren genaue Anzahl nicht einig. Einige Autoren wie der Leiter des UN Umweltprogramms Klaus Töpfer gehen derzeit *„von 22 bis 24 Millionen Umweltflüchtlingen“*<sup>60</sup> aus, Norman Myers, eine weitere Quelle, ist ähnlicher Meinung und errechnet *„mindestens 25 Millionen derzeitige Umweltflüchtlinge (...) und erwartet insgesamt 50 Millionen im Jahr 2010“*.<sup>61</sup> Erwarten die Experten also schon im Jahr 2010 ca. 50 Millionen, so schnellst diese Zahl noch einmal hoch auf 150 Millionen im Jahre 2050.<sup>62</sup> Das entspricht immerhin beinahe der zweifachen Einwohnerzahl der Bundesrepublik Deutschland. Andere Quellen sprechen gar von rund 500 Millionen derzeitiger Umweltflüchtlinge.<sup>63</sup>

Wo auch immer die „richtige“ Zahl liegen mag, es bleibt festzuhalten, dass inzwischen Umweltschäden mehr Menschen zur Aufgabe ihrer Heimat zwingen als Kriege.<sup>64</sup> Das ist erstaunlich, findet doch – wie eingangs angesprochen – eine öffentliche Diskussion über Umweltschäden und der daraus resultierenden Migration gar nicht statt: *„Incredibly, politicians have chosen to ignore the impending crisis“*.<sup>65</sup> Eine logische Konsequenz daraus: auch das Völkerrecht lässt die Umweltflüchtlinge im Stich: *„Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 erkennt Umweltzerstörung nicht als Fluchtgrund an und bietet „Umweltflüchtlingen“ keinen Schutz, soweit sie nicht die anderen Kriterien der Konvention erfüllen, also zu den Menschen zählen, die aufgrund ihrer Rasse, Religion, Nationalität oder Mitgliedschaft zu einer sozialen Gruppe oder ihrer politischen Meinung verfolgt werden.“*<sup>66</sup> Darüber hinaus können die Umweltflüchtlinge auch von der UN kaum Hilfe erwarten: das *„Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) behandelt „Umweltflüchtlinge“ nur am Rande ...“*<sup>67</sup> Es scheint, also ob Politik, Wirtschaft und Gesellschaft dieses Themas zu unrecht und unter hohem Risiko sträflich vernachlässigen. Um das Phänomen Umweltmigration besser zu verstehen, ist es

<sup>59</sup> Manfred Wöhlcke, „Umweltmigration“. S. 1

Quelle: [http://www.berlin-institut.org/pdfs/Woehlcke\\_Umweltmigration.pdf](http://www.berlin-institut.org/pdfs/Woehlcke_Umweltmigration.pdf)

<sup>60</sup> Klaus Töpfer, Interview, in: Der Spiegel vom 15. Mai 2000.

<sup>61</sup> Norman Myers, Environmental Refugees, in: Population and Environment: A Journal of Interdisciplinary Studies, 19 (1997), S. 167 – 182.

<sup>62</sup> The Ecologist, „Environmental Refugees“, by Mark Townsend, S. 3. Quelle: <http://www.theecologist.org/article.html?article=317>

<sup>63</sup> Manfred Wöhlcke, „Umweltmigration“. S. 1

Quelle: [http://www.berlin-institut.org/pdfs/Woehlcke\\_Umweltmigration.pdf](http://www.berlin-institut.org/pdfs/Woehlcke_Umweltmigration.pdf)

<sup>64</sup> The Ecologist, „Environmental Refugees“, by Mark Townsend, S. 5. Quelle: <http://www.theecologist.org/article.html?article=317>

<sup>65</sup> The Ecologist, „Environmental Refugees“, by Mark Townsend, S. 3. Quelle: <http://www.theecologist.org/article.html?article=317>

<sup>66</sup> Frank Biermann, „Umweltflüchtlinge. Ursachen und Lösungen“. S. 24. Quelle: [http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,0,0,Umweltfl%C3%A4chtlinge\\_Ursachen\\_und\\_L%C3%B6sungsans%C3%A4tze.html](http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,0,0,Umweltfl%C3%A4chtlinge_Ursachen_und_L%C3%B6sungsans%C3%A4tze.html)

<sup>67</sup> Ebenda, S. 24.

unabdingbar die Ursachen zu begreifen, die immer mehr Menschen zum Verlassen ihrer Heimat zwingen.

### ***Ursachen der Umweltmigration***

Auch wenn es Unstimmigkeiten in der Bestimmung der genauen Zahl von Umweltflüchtlingen gibt, so sind doch die dahinter liegenden Ursachen unstrittig. Als Ursache der Umweltmigration lassen sich vier Hauptgründe anführen: Deposition, Degradation, Desaster und die aus den vorherigen Faktoren folgende Destabilisierung.

#### **Deposition**

Das Umweltlexikon definiert Deposition als „*die Ablagerung von Schadstoffen*“<sup>68</sup>. In unserem Zusammenhang ist Deposition ein wenig allgemeiner zu sehen und bezeichnet übermäßige regionale Umweltverschmutzung. Diese Verschmutzung kann so weit gehen, dass sie die Umwelt unbewirtschaftbar und unbewohnbar macht. Ein Beispiel für Deposition ist die kontaminierte Umgebung des Kernreaktors im ukrainischen Tschernobyl, wo Schätzungen zufolge 130 000 Menschen ihre Heimat verloren.<sup>69</sup> Andere Beispiele sind die Pestizidrückstände der intensiven Landwirtschaftsnutzung rund um den Aralsee. Neben Versalzung und Bodenerosion zwang dies 100 000 Menschen zur Abwanderung.<sup>70</sup> Aber auch den extremen Umweltbelastungen in Gebieten rund um Erdölfördertürme und –anlagen sowie in Gegenden, in denen Uran oder andere Bodenschätze abgebaut werden, vertreiben die Menschen aus ihrer angestammten Heimat.

#### **Degradation**

Die Degradation der Umwelt, „*das heißt ihre Veränderung in eine Form, welche die Nutzung der Naturschätze für den Menschen vermindert oder verhindert*“<sup>71</sup>, ist noch weitaus schlimmer für die Menschen als die Deposition. Die beiden schwerwiegendsten Beispiele für Degradation sind der Verlust von landwirtschaftlich nutzbarem Boden und – teilweise damit verbunden – der Mangel an Frischwasser.

Der jährliche Verlust von Boden für Landwirtschaft und Viehzucht vor allem durch die immer schneller fortschreitende Desertifikation vollzieht sich in wahrlich erschreckendem Tempo: er „... wird auf eine Größenordnung von 150 Mio. Hektar geschätzt.“<sup>72</sup> Betrachtet man die Zerstörung von Böden über einen längeren Zeitraum, so ist die Katastrophe vollends sichtbar: „*So sind von 1945 bis 1990 aufgrund menschlicher Einwirkung über 1,2 Milliarden Hektar Land stark bis sehr stark degradiert worden, was in etwa der Gesamtfläche Indiens und Chinas entspricht.*“<sup>73</sup> Von dieser schleichenden Zerstörung des Bodens sind

<sup>68</sup> [www.umweltlexikon-online.de](http://www.umweltlexikon-online.de)

<sup>69</sup> Rajendra Ramlogan, Environmental Refugees: A Review, in: Environmental Conservation, 23 (1996) 1, S. 81 – 88.

<sup>70</sup> United Nations High Commissioner on Refugees (UNHCR), The State of the World's Refugees 1997/98, Oxford – Genf 1997.

<sup>71</sup> Frank Biermann, „Umweltflüchtlinge. Ursachen und Lösungen“. S. 25. Quelle: [http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,0,0,Umweltfl%C3%BChtlinge\\_Ursachen\\_und\\_L%C3%B6sungsans%E4tze.html](http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,0,0,Umweltfl%C3%BChtlinge_Ursachen_und_L%C3%B6sungsans%E4tze.html)

<sup>72</sup> Manfred Wöhlcke, „Umweltmigration“. S. 2.

<sup>73</sup> Frank Biermann, „Umweltflüchtlinge. Ursachen und Lösungen“. S. 25. Quelle: [http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,0,0,Umweltfl%C3%BChtlinge\\_Ursachen\\_und\\_L%C3%B6sungsans%E4tze.html](http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,0,0,Umweltfl%C3%BChtlinge_Ursachen_und_L%C3%B6sungsans%E4tze.html)



Entwicklungsländer wie Industrieländer gleichermaßen betroffen, doch den armen Ländern fehlt – wie so oft – die Finanzkraft, um die negativen Folgen abzumildern (durch besseres Saatgut, entsprechendes Düngemittel oder ganz direkt durch höhere Getreideimporte). Besonders hart trifft es wiederum Afrika, den verlorenen Kontinent: dort wird bis zum Jahr 2025 *„mit einem Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzfläche ... um zwei Drittel gerechnet.“*<sup>74</sup>

Überall versuchen die Menschen gegenzusteuern, indem sie danach trachten, neue Flächen urbar zu machen. Doch diese Bemühungen sind – auch aufgrund der steigenden Bevölkerung in den Entwicklungsländern – nicht von Erfolg gekrönt: *„Obwohl viele neue landwirtschaftliche Flächen erschlossen werden, sinkt der Anteil der Nutzfläche pro Kopf in fast allen Ländern deutlich.“*<sup>75</sup> Somit bedroht die Ausbreitung der Wüsten *„heute bereits die Lebensgrundlagen von mehr als 1,2 Milliarden Menschen.“*<sup>76</sup>

Die Konsequenz bringt Manfred Wöhlcke in seiner Arbeit über Umweltmigration auf den Punkt: *„Da die Flächenerträge auch bei intensiver Bewirtschaftung nicht beliebig gesteigert werden können, sind Hungerkatastrophen und Umweltflüchtlinge bei anhaltenden Bevölkerungswachstum geradezu vorprogrammiert.“*<sup>77</sup>

Neben den Problemen durch den Verlust von landwirtschaftlich nutzbaren Flächen schiebt sich immer mehr auch das Problem der Frischwasserversorgung in den Vordergrund: es wird ein, wenn nicht *das* zentrale Problem des 21. Jahrhunderts werden. Bereits heute leiden viele Menschen unter Wasserknappheit. Man mag sich fragen, warum unser „blauer Planet“ nicht genügend Wasser für alle enthält, sind doch zwei Drittel der Erde mit Wasser bedeckt und darüber hinaus ist das Wasser doch *„die am häufigsten vorkommende Substanz auf der Erde.“*<sup>78</sup> Leider sind jedoch *„etwa 97,5 Prozent Salzwasser in den Weltmeeren und können nicht (oder nur mit sehr großem technischen Aufwand) nutzbar gemacht werden.“*<sup>79</sup> Von den verbleibenden 2,5 Prozent Süßwasser sind dann auch noch *„etwa zwei Drittel in Gletschern und ständiger Schneedecke gebunden“*.<sup>80</sup> Es bleiben somit also nur ca. 0,8 Prozent als Nutzwasser für uns Menschen übrig.

Probleme entstehen nun aus mehreren Gründen: erstens nimmt die Weltbevölkerung weiterhin zu, zweitens ist die Verfügbarkeit von Wasser weltweit begrenzt und zudem ungleich verteilt, und drittens wird das Wasser zunehmend verschmutzt. Abbildung 1.18 zeigt die Verfügbarkeit der Frischwasserreserven.

<sup>74</sup> Konventionsprojekt Desertifikationsbekämpfung (CCD), Quelle:

[http://www2.gtz.de/desert/deutsch/hintergrund\\_desertifikation.htm](http://www2.gtz.de/desert/deutsch/hintergrund_desertifikation.htm)

<sup>75</sup> Manfred Wöhlcke, „Umweltmigration“. S. 2.

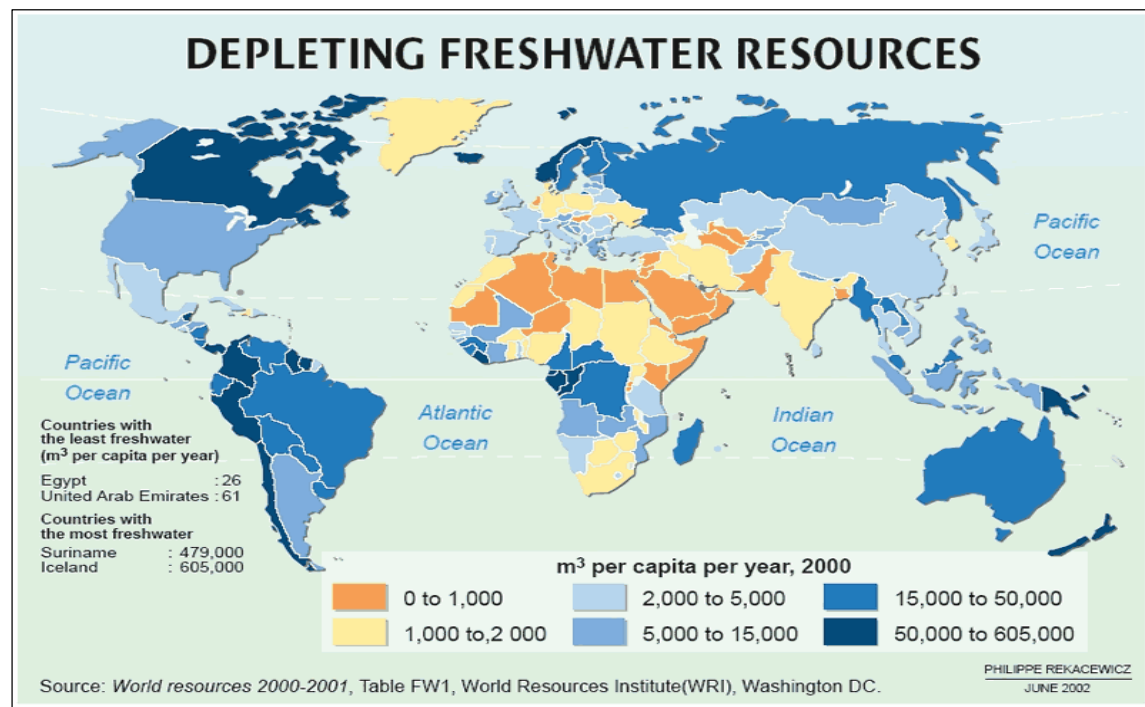
<sup>76</sup> UN Convention to Combat Desertification (UNCCD); Quelle: [http://www.berlin-institut.org/pages/buehne/buehne\\_umwelt\\_politik\\_desertifikation.html](http://www.berlin-institut.org/pages/buehne/buehne_umwelt_politik_desertifikation.html)

<sup>77</sup> Manfred Wöhlcke, „Umweltmigration“. S. 2.

<sup>78</sup> Wasser für Menschen, Wasser für Leben; World Water Assessment Programme, S. 8. Quelle: [www.unesco.org/water/wwap](http://www.unesco.org/water/wwap).

<sup>79</sup> Internationale Zusammenarbeit und Migration, Entwicklungspolitische Schriften, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Bern April 2001, S. 59. Quelle:

<sup>80</sup> Wasser für Menschen, Wasser für Leben; World Water Assessment Programme, S. 8. Quelle: [www.unesco.org/water/wwap](http://www.unesco.org/water/wwap).

**Abbildung 1.18: Verfügbarkeit der Wasserreserven weltweit**

Gerade im Norden Afrikas, aber auch in einem Streifen vom Mittleren Osten bis nach Indien, ist Wasser sehr knapp. Man beachte, dass in dieser Region (mit Ausnahme Indiens) mehrheitlich Muslime leben, deren Gesellschaften aus anderen Gründen bereits sehr instabil sind.

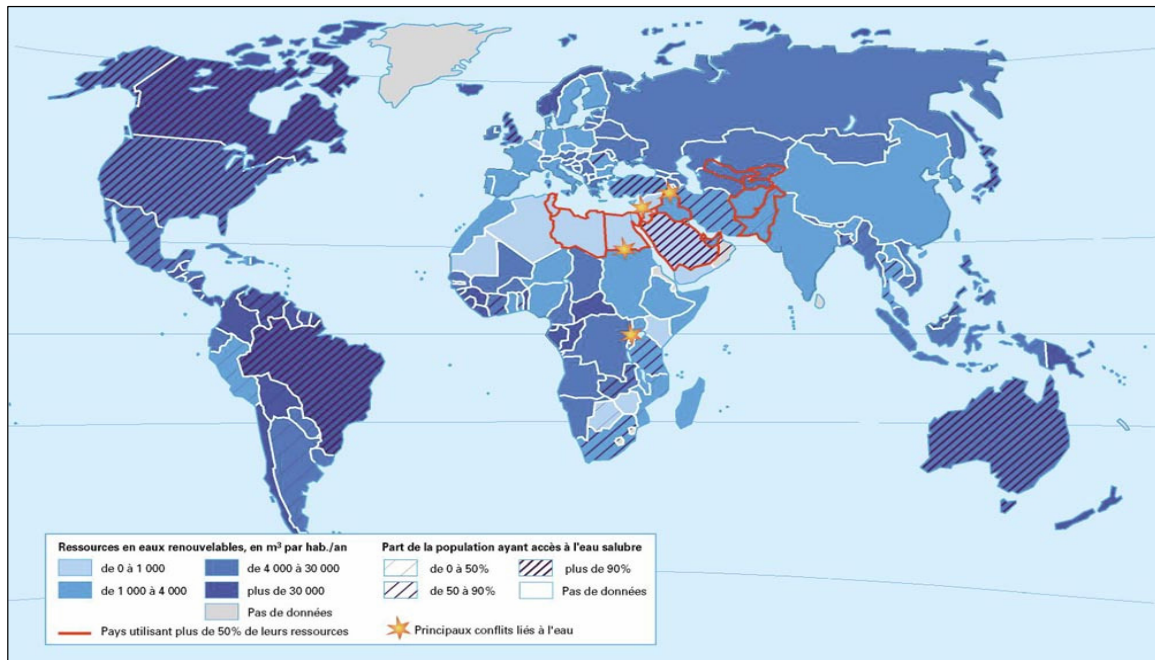
Verschlimmernd kommt noch hinzu, dass die Verfügbarkeit von Wasser zwar konstant bleibt, der Wasserverbrauch jedoch massiv steigt: „Seit Jahren wächst der Wasserkonsum doppelt so schnell wie die Bevölkerung. Milliarden Menschen – mehr als ein Fünftel der Weltbevölkerung – haben heute keinen Zugang zu genügend Trinkwasser. Laut UNO könnten es 2025 schon 2,5 Milliarden - ein Drittel der Menschheit – sein ...“<sup>81</sup> Das Leiden der Menschen durch den Wassermangel geht über das tägliche Durstgefühl weit hinaus: „80 Prozent aller Krankheiten in Entwicklungsländern sind auf verschmutztes Wasser zurückzuführen. Täglich sterben daran 5 000 Kinder, jährlich 7 Millionen Menschen.“<sup>82</sup> Die logische Konsequenz aus dieser Wasserkatastrophe, die sich vor unseren Augen abspielt, ist: „... Hunger, Armut, Elend und Krankheit nehmen zu, Wüsten breiten sich aus. Das zwingt immer mehr Menschen zur Migration; soziale Unrast, Konflikte und Kriege um die sich verknappende, lebenswichtige Ressource sind die Folge.“<sup>83</sup> Abbildung 1.19 zeigt, welche Konflikte bereits heute bestehen.

<sup>81</sup> Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, „Wasser – eine globale Herausforderung“, fact sheet, S. 1.

Quelle: [www.swisscoalition.ch](http://www.swisscoalition.ch)

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> Ibidem.

**Abbildung 1.19: Weltweite Konflikte um die knappe Ressource Wasser**

Quelle: Le Monde diplomatique, S. 20.

Die Vermutung, dass Konflikte gerade dort entstehen, wo Wasser ohnehin knapp ist, wird durch diese Abbildung bestätigt. Im Süden und Südosten unseres europäischen Kontinents brauen sich Konfliktpotenziale zusammen, die sehr schnell zu nicht mehr kontrollierbaren Migrationsströmen führen könnten.

### Desaster

Neben Deposition und der eben dargestellten Degradation, sind Desaster (i.e. Naturkatastrophen) Grund für immer wieder auftretende Migrationswellen. Einige dieser Katastrophen, wie Vulkanausbrüche oder die Flutkatastrophe in Asien im Januar 2005, sind definitiv nicht von Menschen zu verantworten und somit auch nicht zu verhindern. Andere Desaster werden zwar nicht von uns Menschen verursacht, deren Risiken werden aber billigend in Kauf genommen, bzw. fahrlässig ignoriert. Man nehme beispielsweise die Metropole Istanbul, die so chaotisch und ungestüm wächst, dass ihre Bevölkerung nur auf „zwischen 8 und 16 Mio. EinwohnerInnen“<sup>84</sup> geschätzt werden kann. Diese Megacity wird eine „außerordentliche Gefährdung durch Erdbeben“ attestiert, verzeichnet jedoch wie zum Trotz „eine explosionsartige Bevölkerungszunahme von einer halben Million Menschen pro Jahr“<sup>85</sup>. Man mag sich die chaotischen Verhältnisse und das hunderttausendfache Leid gar nicht vorstellen, wenn es zum „Big Bang“ kommen sollte. Die fluchtartigen Wanderungsbewegungen aus der Stadt wären nicht nur für die Türkei, sondern für die ganze Region nur schwer zu verkraften. Als Vorahnung für ein derartiges Chaos mag uns die Flutkatastrophe in New Orleans dienen: selbst das mächtigste Land der Erde war nicht in der Lage, das Chaos zu meistern, dass der Überflutung von „Big Easy“ folgte.

<sup>84</sup> adLexikon; Quelle: <http://landflucht.adlexikon.de/Landflucht.shtml>

<sup>85</sup> Helmholtz Gesellschaft, Katastrophenmanagement, Megacities: Wissenschaftliches Know-how für Katastrophenminderung. Quelle: [http://helmholtz-eos.dlr.de/level2/disaster\\_t3\\_ge.htm](http://helmholtz-eos.dlr.de/level2/disaster_t3_ge.htm)

Wiederum andere Desaster hingegen sind unmittelbare bzw. mittelbare Folgen unseres Handelns. Überschwemmungen beispielsweise (durch z.B. Flussbegradigungen und Trockenlegung natürlicher Auenlandschaften), oder Erdbeben (durch z.B. Abholzung von Wäldern) führen lokal bzw. regional immer wieder zu Katastrophen, die Menschen zur Migration zwingen. Auch hier entwickelt sich der Trend negativ: *„so zeigte Graeme Hugo in einer statistischen Auswertung aller Naturkatastrophen von 1976 bis 1994, dass die Zahl der Menschen, die durch solche Katastrophen ihre Heimat verlassen müssen, stark anstieg, besonders in Asien. Allein in Indien sind jedes Jahr durchschnittlich 15 Millionen Menschen von Naturkatastrophen betroffen; davon werden im Schnitt etwa 2,5 Millionen obdachlos, und vier Millionen müssen ihre Heimat auf der Suche nach Schutz und Nahrung verlassen.“*<sup>86</sup>

Haben diese Arten von Desastern noch regionalen oder gar lokalen Charakter, so gibt es eine andere Entwicklung, die uns alle global betrifft: der Klimawandel. Während lange Zeit strittig war, ob der Mensch durch sein Tun und Handeln dazu beiträgt, das Klima zu erwärmen, ist es heute unter den Wissenschaftlern weitestgehend akzeptiert. Man streitet lediglich über das Ausmaß der durch Menschen verursachten Temperaturerhöhung. Übereinstimmung herrscht darüber hinaus auch darüber, in welche Richtung sich die Veränderungen durch die Klimaerwärmung bewegt: *„ein ansteigender Meeresspiegel, Änderungen des Regionalklimas, Verschiebungen von Vegetationszonen, all dies kann neue Fluchtbewegungen auslösen, deren Ausmaß alles Bekannte überträfe. Knapp zwei Drittel der Menschheit leben nur höchstens einhundert Kilometer von einer Küste entfernt, und dreißig der fünfzig größten Städte der Welt liegen am Meer. Allein in Indien würde ein Meeresspiegelanstieg von einem Meter sieben Millionen Menschen gefährden.“*<sup>87</sup> Neben Indien ist auch Bangladesh stark von einem klimatisch verursachten Anstieg des Meeresspiegels bedroht: so leben dort ca. 17 Mio. Menschen weniger als einen Meter über dem Meeresspiegel.<sup>88</sup> Auch wenn die Schätzungen über den zu erwartenden Anstieg des Meeresspiegels schwanken, so ist der zu erwartende Zielkorridor von 11 bis 77 cm<sup>89</sup> gefährlich genug.

Versucht man ein Szenario zu zeichnen, das die Auswirkungen des Anstiegs des Meeresspiegels durch den Klimawandel auf globaler Ebene wiedergibt, so entstehen folgende Umrisse: *„Für die weltweiten Schäden des beginnenden Klimawandels schätzt Norman Myers, dass hierdurch etwa 200 Millionen Menschen zur Aufgabe ihrer Siedlungsgebiete gezwungen werden – eine seiner Ansicht nach noch konservative Schätzung ...“*<sup>90</sup> Eine Meinung, die auch die von knapp 2 000 Klimaforschern verfasste Studie „Climate Change 1995“ verfasst wurde. In diesem durch die UNO in Auftrag gegebenen Bericht wird davon ausgegangen, dass „in

<sup>86</sup> Frank Biermann, „Umweltflüchtlinge. Ursachen und Lösungen“. S. 26. Quelle: [http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,0,0,Umweltfl%C3%BChtlinge\\_Ursachen\\_und\\_L%C3%B6sungsans%C3%A4tze.html](http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,0,0,Umweltfl%C3%BChtlinge_Ursachen_und_L%C3%B6sungsans%C3%A4tze.html)

<sup>87</sup> Ebenda.

<sup>88</sup> Vgl. Espere – Environmental Science Published for Everybody Round the Earth, Quelle: [http://www.atmosphere.mpg.de/enid/0,55a304092d09/1\\_Ozeane\\_und\\_Klima/\\_Anstieg\\_des\\_Meeresspiegels\\_2rv.html](http://www.atmosphere.mpg.de/enid/0,55a304092d09/1_Ozeane_und_Klima/_Anstieg_des_Meeresspiegels_2rv.html)

<sup>89</sup> Vgl. Ebenda.

<sup>90</sup> Frank Biermann, „Umweltflüchtlinge. Ursachen und Lösungen“. S. 26. Quelle: [http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,0,0,Umweltfl%C3%BChtlinge\\_Ursachen\\_und\\_L%C3%B6sungsans%C3%A4tze.html](http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,0,0,Umweltfl%C3%BChtlinge_Ursachen_und_L%C3%B6sungsans%C3%A4tze.html)



*some cases, sea level rise alone results in dramatic impacts on the economies and may threaten the existence of whole communities and nation states.*"<sup>91</sup>

Ein ganz konkretes und durch die Medien verbreitetes Fallbeispiel ist der Inselstaat Tuvalu: *„Die Klimaerwärmung und der damit zusammenhängende Anstieg des Meeresspiegels fordert offenbar das erste Opfer unter den Ländern unseres Planeten Erde. Der Inselstaat Tuvalu versinkt im Meer, die Bewohner müssen ihre Heimat verlassen.“*<sup>92</sup> Dieses Beispiel ist nicht nur wegen seiner Aktualität relevant, sondern bietet eine noch viel weiter reichendere Implikation: die Bewohner von Tuvalu wollen ihr Schicksal nicht einfach so hinnehmen: sie erwägen *„eine Klage gegen die USA und Australien wegen ihrer Klimapolitik“*.<sup>93</sup> Die Inselbewohner wollen *„vor dem neu gegründeten Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag rechtliche Mittel gegen die am meisten Kohlendioxid ausstoßenden Länder und Unternehmen einzulegen.“*<sup>94</sup> Eine solche Klage hat Präzedenzfallcharakter, doch die Aussichten auf Erfolg sind mehr als fraglich (akzeptieren die USA doch die Gerichtsbarkeit des IStGH überhaupt nicht). Symbolisch jedoch könnte dieser Gerichtsfall sehr viel erreichen: führt er uns in den reichen Ländern doch krass vor Augen, welche existenzbedrohenden Folgen unsere Lebensweise bereits jetzt für andere hat. Die Zukunft für unsere eigenen Länder sieht nicht viel besser aus.

### Destabilisierung

Die oben genannten Gründe für Umweltmigration haben oft noch eine weitere negative Folge: eine Destabilisierung auf lokaler, regionaler oder gar internationaler Ebene. Wenn Menschen massenhaft aufgrund von Deposition, Degradation, oder Desaster ihre Heimat verlassen müssen, so kann das im Zielgebiet ihrer Migration zu erheblichem Konfliktpotential mit anschließender Destabilisierung führen. Christopher Stone schreibt in seinem Essay *„Insuring against Global Warming“*, dass *„... man kaum die künftigen Spannungen an den Grenzen und die Verwerfungen der sozialen Ordnung ahnen kann, die entstehen könnten, wenn die Umweltdegradation das Nahrungs- und Wasserangebot einschränkt, die bewirtschaftbaren Zonen sich verschieben und die traditionellen Bevölkerungszentren durch den steigenden Meeresspiegel bedroht werden. Im Altertum führte schwerer und dauerhafter Klimawandel zur massenhaften Abwanderung. Heute ist jedoch die Bevölkerungsdichte größer, und die Migranten müssten politischen Grenzen überschreiten und kulturelle Spannungen verschärfen – mit all den negativen Brüchen, die solche Konflikte heraufbeschwören könnten.“*<sup>95</sup>

Andere Autoren malen die Zukunft in noch düsteren Farben. So gibt es in der Literatur zunehmend Beispiele, in denen die Wahrscheinlichkeit von „Kriegen um Wasser“<sup>96</sup> erfragt und durch Fallstudien erörtert wird. Eine vorzügliche Zusammenfassung mit dem Namen *„Water Conflict Chronology“* von Dr. Peter H.

<sup>91</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 1995: Economic and Social Dimensions of Climate Change*, Cambridge 1996, S. 213.

<sup>92</sup> Vgl. [http://www.klett-verlag.de/sixcms/list.php?page=geonews\\_suchergebnis&head\\_balken=GeoNews&vt=tuvalu](http://www.klett-verlag.de/sixcms/list.php?page=geonews_suchergebnis&head_balken=GeoNews&vt=tuvalu)

<sup>93</sup> Vgl. <http://derstandard.at/Wissenschaft>, Quelle: <http://derstandard.at/?url=/?id=1043396>

<sup>94</sup> Ebenda.

<sup>95</sup> Christopher D. Stone, *Beyond Rio: Insuring Against Global Warming*, in: *American Journal of International Law*, 86 (1996), S. 456.

<sup>96</sup> Als mögliche Beispiele möchte ich nennen: Ulrich Albrecht, *Krieg um Wasser?*, in: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 26 (1996) 102, S. 5-16; Ohlsson, Leif: *The role of water and the origins of conflict*, in: Ohlsson (Hrsg.): *Hydropolitics*, University Press Dhaka, 1995, S. 9; J.R.Starr, *Water wars*, in: *Foreign Policy*, 82 (1991), S. 17-36.

Gleich findet sich im Internet<sup>97</sup>; dort wird beginnend im Jahre 300 vor Christus ein Bogen gespannt bis zur heutigen Zeit, wobei jeweils Kriege oder gewalttätige Auseinandersetzungen um und mit Wasser aufgelistet werden.<sup>98</sup>

Bisher ist es zwar noch nicht gelungen ist, Umweltgründe – wie z.B. der Zugang zu Wasser – als alleinigen Faktor für einen Kriegen herauszuschälen. Es bleibt aber festzuhalten, dass sie ein gewichtiger Teilgrund für Konflikte sein können. So schreiben Barlow und Clarke in ihrem Buch „Blaues Gold“: *„Spannungen, wie sie sich in Nordamerika erst allmählich abzeichnen, haben im Nahen Osten, wo das Wasser besonders kostbar und entsprechend umstritten ist, bereits zu handfesten Konflikten geführt. Da Israel seinen Grundwasserbedarf zu 40 Prozent aus den besetzten Gebieten bezieht, ist es kein Wunder, dass einer der Gründe für die zurückliegenden arabisch-israelischen Kriege der Wassermangel war. 1965 versuchte Syrien, den Jordan von Israel wegzuleiten; erst als Israel darauf mit Luftangriffen reagierte, ließ Syrien von diesem Vorhaben ab.“*<sup>99</sup> Wenig später zitieren sie den stellvertretenden Direktor der palästinensischen Wasserbehörde mit den Worten: *„Mit durstigen Menschen können Sie keinen Frieden schließen.“*<sup>100</sup> Treffender kann man den Zusammenhang zwischen Umwelt- und Friedenspolitik nicht formulieren.

<sup>97</sup> Quelle: <http://www.worldwater.org/conflict.htm>

<sup>98</sup> Man kann Kriege auch „mit“ Wasser führen: so kann (und wurde auch tatsächlich) das absichtliche Sprengen von Dämmen oder das Verunreinigen von Wasser durchaus als Kriegsmittel eingesetzt werden.

<sup>99</sup> Maude Barlow, Tony Clarke: „Blaues Gold“, Das globale Geschäft mit dem Wasser, Zeitgeist 2003, S. 101.

<sup>100</sup> Ebenda.

## **Zusammenfassung, Fazit und Ausblick**

Ich habe im vorliegenden Kapitel versucht darzulegen, was unter Migration zu verstehen ist, welche Arten von Migration es gibt und welche Faktoren hinter diesem Phänomen stecken. Als Erklärungsansatz habe ich das Push-Pull-Faktoren Modell herangezogen. Wie ich aufgeführt habe, zieht der industrialisierte, reiche Westen (die USA, Europa, Japan und Australien) die Menschen aus den Entwicklungsländern durch seinen Wohlstand an. Noch viel stärker jedoch wirken die Push-Faktoren, die die Menschen in den armen Ländern dieser Erde aus ihrer Heimat vertreiben. Dazu gehören neben den wirtschaftlichen Schwierigkeiten Faktoren wie Hunger, gewaltsame Konflikte oder aber auch Krankheiten. Ein weiterer wichtiger – jedoch häufig nicht beachteter – Push-Faktor sind Umweltschäden. Der Verlust von landwirtschaftlichen Nutzflächen, der zunehmende Süßwassermangel, sowie der drohende Anstieg des Meeresspiegels aufgrund der Klimaerwärmung zwingen immer mehr Menschen dazu, ihre Heimat aufzugeben.

Leider kann bei keinem der untersuchten Faktoren eine Besserung festgestellt werden. Vor allem in Afrika widerspricht die Situation der so genannten Entwicklungsländer deren Bezeichnung: von Entwicklung kann keine Rede sein – im Gegenteil. Ob auf dem Gebiet der Hungerbekämpfung, der Wirtschaftsentwicklung, der Eindämmung von Krankheiten (v.a. AIDS) oder aber auch des Umweltschutzes: stets müssen Fehlschläge konstatiert und weitere Verschlechterungen eingestanden werden. Wir müssen somit also weiterhin davon ausgehen, dass die Lebensbedingungen in den Abwanderungsländern bestenfalls schlecht bleiben, mit einer Abmilderung der die Menschen vertreibenden Push-Faktoren also nicht zu rechnen ist.

Gleichsam als Katalysator bei dieser schrecklichen Entwicklung wirkt die wachsende Weltbevölkerung, bzw. die ungleiche Verteilung derselben: *„Der für 2050 prognostizierte Bevölkerungszuwachs um 3 Milliarden Menschen wird zum Großteil in den armen und bereits stark bevölkerten Ländern eintreten.“*<sup>101</sup> Aus dieser, sich spiegelbildlich ablaufenden Entwicklung, dass nämlich auf der einen Seite immer mehr Menschen in Ländern geboren werden, in denen sie keine Zukunft haben, und auf der anderen Seite die Bevölkerungen in den reichen und prosperierenden Volkswirtschaften des Westens schrumpfen, kann es nur eine logische Konsequenz geben: *„der Migrationsdruck auf die Industrieländer v.a. in Europa wird mittelfristig deutlich zunehmen, nicht nur aus der dritten Welt, sondern auch aus dem ehemaligen Ostblock.“*<sup>102</sup>

Die seit Jahrzehnten absehbaren Probleme in anderen Teilen der Welt holen uns nun ein. Wir müssen uns auf deutlich mehr Migranten einstellen, die nun in unseren Breiten auf eine bessere Zukunft hoffen.

Doch wir sind aus zweifacher Sicht geradezu erbärmlich darauf vorbereitet: *„Bislang besteht die vorherrschende Reaktion des Nordens auf die demographische „Bedrohung“ aus dem Süden allerdings darin, die Zuwanderungsmöglichkeiten zu beschränken.“*<sup>103</sup> Anstatt also die Migrationsursachen – wie im Push-Pull-Faktoren Modell dargestellt – in den Entwicklungsländern zu bekämpfen, leistet sich der

<sup>101</sup> LE MONDE diplomatique, Atlas der Globalisierung, (2003), S 53.

<sup>102</sup> Handwörterbuch Internationale Politik, Wichard Woyke (Hrsg.), Bundeszentrale für politische Bildung, S. 201.

<sup>103</sup> Ebenda.

Westen weitestgehend den „Luxus“, die Probleme dort zu ignorieren und versucht lediglich, die Migranten daran zu hindern, das „rettende Ufer“ zu erreichen: Wir bekämpfen also Symptome (Migranten) anstatt der eigentlichen Krankheit (Hunger, Gewalt, Umweltzerstörung, etc.).

Selbst diejenigen Migranten, die „es geschafft“ haben und den Weg in unsere Gesellschaft gefunden haben, sind nicht wirklich angekommen: auch bei der Integration der bei uns lebenden Ausländer sind wir alle gemeinsam gescheitert. Man kann mit Fug und Recht behaupten, dass sich - vor allem unter den muslimischen Mitbürgern unseres Landes - Parallelgesellschaften entwickelt haben, in die einzubrechen kaum mehr möglich erscheint. Ein Integrationskonzept, das von allen gesellschaftlichen und politischen Gruppen ausgearbeitet und getragen wird, lässt genauso auf sich warten, wie ein methodisch sauberes und transparentes System der Erfolgskontrolle für die bisherigen halbherzig und nur vereinzelt eingeleiteten Integrationsmaßnahmen. Besonders dieser letzte Punkt ist eines der zentralen Ergebnisse einer erst kürzlich erschienenen Publikation der Bertelsmann Stiftung und des Bundesministeriums des Innern, die erfolgreiche Integrationskonzepte aus Kommunen in ganz Deutschland vorstellt. Die Verfasser konstatieren, dass auch in jenen aktiven Städten und Gemeinden, die auf dem steinigen Weg der Integration bereits einen Vorsprung haben, doch *„eine große Schwäche“* gibt, *„und zwar beim Thema Evaluation und Controlling und dem Nachweis von Erfolgen.“* Denn *„um die Effektivität von Konzepten und Maßnahmen sicher zu stellen, bedarf es in dieser Richtung vielerorts noch großer Anstrengungen.“*<sup>104</sup> Jüngstes Beispiel: der politische Wirbel, den der Leitfaden zur Einbürgerung von Migranten zuerst im Bundesland Baden-Württemberg, später in Bayern und Hessen im Frühjahr 2006 verursacht hat. Eigentlich als eine Art „Kontroll-Fragebogen“ gedacht, um die Eignung (im Sinne von Integrationsfähigkeit) von einbürgerungswilligen Ausländern zu testen, zeigt die sich daran entzündende politische Auseinandersetzung in meinen Augen zweierlei Dinge: erstens beweist der Aufschrei der Empörung von Seiten der (meisten) Muslime wieder einmal, wie tief die Gräben beim Thema Integrationsverständnis zwischen den Einwanderern und der Mehrheitsgesellschaft, ja zuweilen noch innerhalb dieser beiden Gruppen selbst, sind. Zum anderen ist der Leitfaden meines Erachtens weniger ein geeignetes Mittel zur Messung von Integration, als viel mehr ein „Hilfeschrei“ der durch die Landesregierung Baden-Württembergs, Bayerns und Hessens vertretenen Mehrheitsgesellschaft, dass sie auf die wachsenden Herausforderungen der Integrationsdefizite nicht wirklich eine Antwort weiß. Wie gesagt, von einem von allen Seiten akzeptierten, tragbaren Lösungsansatz für die Probleme der Integration, sowie einer geeigneten Erfolgsmessung der unternommenen Maßnahmen, sind wir noch ein weites Stück entfernt.

Haben wir es bisher schon nicht verstanden, den Migrationsfluss aus kulturell und/oder zumindest geographisch gesehen „nahen“ Ländern Europas und der Türkei (die ja europäisch und asiatisch zugleich ist) vernünftig zu kanalisieren und zu

<sup>104</sup> Die Publikation „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“ ist entweder direkt bei der Bertelsmann Stiftung, oder aber beim Bundesministerium des Innern als kostenpflichtiges Büchlein erhältlich. Eine Kurzversion davon gibt es kostenlos im Internet, zum Beispiel unter: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_16207\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_16207_2.pdf) oder unter [http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2006/Integration\\_kein\\_Zufall\\_Kurzfassung.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Integration\\_kein\\_Zufall\\_Kurzfassung.pdf](http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2006/Integration_kein_Zufall_Kurzfassung.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Integration_kein_Zufall_Kurzfassung.pdf).



gestalten, welche Hoffnung kann dann bestehen, die kommenden Migrationsströme aus fernen Ländern wie Asien oder vor allem Afrika zu meistern? *„Künftig geht es nämlich darum, das Zusammenleben mit Menschen zu gestalten, die einen deutlich anderen kulturellen Hintergrund haben als die hier Ansässigen – die meisten der bisher Zugewanderten eingeschlossen. (...) Insbesondere erlebt der Begriff der Multikultur einen tief greifenden Wandel. Stand er bisher vornehmlich für feinsinnige Differenzierungen von Speisen, Trachten und Gesängen, so berührt er nunmehr den Wesenskern der Gesellschaft: ihr Menschen- und Gesellschaftsbild, ihr Verständnis von Freiheit und Menschenwürde, ihre Vorstellung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.“*<sup>105</sup>

Wir müssen uns alle gemeinsam gewaltig anstrengen, wollen wir in den nächsten Jahren und Jahrzehnten eben nicht eine der beiden extremen „Lösungswege“ einschlagen: Europa darf weder in das Extrem verfallen, die Grenzen dicht zu machen und notfalls gewaltsam die Abertausenden von Migranten an unseren Grenzen zu stoppen, noch dürfen wir eine Politik der „offenen Tür“ betreiben, die letztendlich einem Selbstmord unser eigenen Kultur gleichkäme; und unter Kultur verstehe ich vor allem das von Meinhard Miegel oben angesprochene Menschen- und Gesellschaftsbild, das Verständnis von Freiheit und Menschenwürde, sowie unsere Vorstellung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Die Lösung muss dazwischen liegen: die Migration auf ein erträgliches (d.h. integrierbares) Maß reduzieren *und gleichzeitig* (!) die Lebensbedingungen für die Menschen in den Entwicklungsländern dramatisch verbessern. Wie pflege ich immer zugespitzt zu formulieren: Die beste Integrationspolitik ist diejenige, die es dem Migrant ermöglicht, in seiner Heimat zu bleiben.

Der Ost-West-Konflikt und die daraus resultierende Zeit des Kalten Krieges haben es für einige wenige Jahrzehnte geschafft, den Nord-Süd-Gegensatz zu überlagern. Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs jedoch tritt die Nord-Süd-Problematik wieder offen zu Tage; mehr noch: er beschleunigt sich durch die anhaltende Unfähigkeit vieler Länder sich gewinnbringend an der Globalisierung zu beteiligen, sowie durch die zunehmende Umweltzerstörung. Die Zeiten, in denen Europa eine „Insel der Glückseligen“ war, gehen unweigerlich vorüber. Es warten gewaltige Aufgaben auf uns. Doch jegliche noch so große Anstrengung ist besser als das Schicksal, das uns alle erwartet, sollten wir es nicht schaffen, als Angehörige unterschiedlicher Kulturen, Religionen und Lebensanschauungen tolerant miteinander umzugehen: Krieg.

Das nachfolgende Kapitel wird nun beleuchten, was gemeinhin unter Integration von ausländischen Mitbürgern verstanden wird und wie die verschiedenen Länder und Gesellschaften dieser Erde diesen Prozess handhaben.

<sup>105</sup> Meinhard Miegel, Die deformierte Gesellschaft, Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen, Propyläen (2002), S. 39.

## Kapitel II) Fokus: Integration

*„We are all angels with only one wing. We can only fly while embracing each other.“*  
(Luciano de Crescenzo)

### **Exkurs: Die Kosten der Nicht-Integration**

Bevor ich mich nun näher mit der Begriffsbestimmung für Integration beschäftigen werde, möchte ich noch einen Exkurs in ein wichtiges Thema wagen: die Kosten der Nicht-Integration. Wie wir gesehen haben – und viele von uns ja in der Praxis auch wahrnehmen – ist Integration ein äußerst schwieriger und laufend andauernder Prozess. Altkanzler Helmut Schmidt spricht aufgrund dieser Schwierigkeiten mit der Integration heute sogar offen darüber, dass er *„die Anwerbung von Gastarbeitern bedauert. (...) Insofern war es ein Fehler, dass wir zu Beginn der 60er Jahre Gastarbeiter aus fremden Kulturen ins Land holten.“*<sup>106</sup> Wenn es aber nun so schwierig ist (manche meinen: unmöglich), die Einheimischen und die Migranten zu einer gemeinsamen, gleichberechtigten Gesellschaft zu integrieren, könnte man doch lapidar – und zweifelsohne wenig politisch korrekt – die Frage stellen: warum verwenden wir dann Ressourcen darauf? Warum Geld und Arbeit, Gefühle und Herzblut, warum Kopfzerbrechen und Vertrauen investieren, wenn der erfolgreiche Ausgang gar nicht sicher ist? Warum lassen wir den Dingen nicht einfach (weiterhin) ihren Lauf? Die Antwort darauf möchte ich im Folgenden versuchen zu geben.

### **Die nicht-monetären Aspekte eines Scheiterns der Integration**

Der wichtigste Aspekt für das Eintreten in Sachen Integration ist der des (inneren) Friedens. Nur wenn es uns allen gelingt, in einer Gesellschaft zu leben, in der niemand aufgrund seiner Hautfarbe, seiner Herkunft oder seiner Religion diskriminiert wird, werden wir den inneren Frieden wahren können. Sobald sich eine Gruppe von Mitmenschen systematisch benachteiligt fühlt, wird sie sich abkapseln und die geltenden Normen, Rechte und Gesetze nicht weiter beachten. Kriminalität und Gewalt, bis hin zur bewaffneten Auseinandersetzung könnten die Folge sein. Das Beispiel des Zerfalls von Jugoslawien – direkt vor Europas Haustür! – sollte uns alle daran erinnern, dass das Zusammenleben verschiedener Ethnien und Religionsgemeinschaften jeden Tag neu erarbeitet werden muss. Überspitzt formuliert, aber keinesfalls unzutreffend könnte man also sagen, wer Integrationsarbeit leistet, macht sich um den Frieden verdient.

Ein weiterer Aspekt ist der der Wahrheit bzw. der Redlichkeit: es waren wir Deutschen, die die Ausländer regelrecht angeworben haben. Wir haben sie zu uns ins Land geholt, weil es bei uns Arbeitsplätze zu besetzen gab, die wir selbst nicht ausführen wollten: schmutzige, dreckige, erniedrigende Arbeit, für die ein Deutscher doch „viel zu gut“ war. Diesen Menschen bzw. deren Kindern und Enkelkindern jetzt einen gleichberechtigten Zugang in die verschiedenen Bereiche unserer Gesellschaft (Bildung, Arbeit, Vereinsleben, etc.) zu ermöglichen, ist das Mindeste was wir tun können. Sich jetzt vor dem Problem der Integration zu verschließen, hieße die selbst verursachten Probleme nicht angehen zu wollen.

<sup>106</sup> Handelsblatt, „Altkanzler Schmidt bedauert Anwerbung von Gastarbeitern“, 24. November 2004.  
Quelle: <http://www.handelsblatt.com/pshb/fn/relhbi/sfn/cn> .

Wer noch immer die Augen vor diesen Argumenten verschließt, ist ein egoistischer, kühl kalkulierender Mensch. Doch auch und gerade an diese Mitbürger möchte ich appellieren: Integration lohnt sich – im wahrsten Sinne des Wortes! Wie das gemeint ist, erläutere ich im nun folgenden Abschnitt.

## Der finanzielle Aspekt der Nicht-Integration

*„Eine Investition in Wissen bringt immer noch die besten Zinsen“  
(Benjamin Franklin, amerikanischer Politiker, Erfinder, Philosoph.)*

Angesichts der schwierigen Probleme, die bei laufenden Integrationsbemühungen immer wieder zu konstatieren sind, stellt sich verstärkt die Frage nach den finanziellen Kosten eines Scheiterns der Integration. Natürlich darf Zuwanderung nicht allein auf monetäre Gewinne oder Verluste reduziert werden – schon gar nicht dürfen wir bei uns lebende Migranten nach ihrem wirtschaftlichen Nutzen oder Schaden beurteilen (und alle anderen Mitbürger natürlich auch nicht). Trotzdem ist eine volkswirtschaftliche Betrachtung der (Nicht) Integration in so fern zulässig, als sie uns Aufschluss über die Dringlichkeit der Aufgabe zu geben vermag.<sup>107</sup>

Hierzu finden sich in der Literatur verschiedene Quellen. Autoren wie Göbel oder Dr. Hans Dietrich von Loeffelholz betrachten den Bildungsstand der Migranten und die daraus resultierenden Chancen und Positionen auf dem Arbeitsmarkt. Beide haben in ihren Untersuchungen lediglich Westdeutschland analysiert, was in meinen Augen die Aussagekraft des Ergebnisses für Gesamtdeutschland aufgrund der extrem niedrigen Ausländeranteile der neuen Bundesländer nicht wesentlich beeinträchtigen dürfte.

Dr. von Loeffelholz also setzt in seiner Studie „Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer“<sup>108</sup> als Basis seiner Berechnung an, dass „... *die Ausländer in der Bundesrepublik, deren Anteil an der Bevölkerung derzeit 9% beträgt, vorsichtig gerechnet nur etwa 5% zum BIP* [Bruttoinlandsprodukt, der Verf.] *beitragen.*“ Dieser Anteil entspricht ca. 100 Mrd. und spiegelt, so von Loeffelholz, „den aktuellen Integrationsstand in monetärer Form wider“. Als Ursache für das Ungleichgewicht zwischen relativem Bevölkerungsanteil und relativem Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt<sup>109</sup> nennt von Loeffelholz zum einen den Erwerbsanteil der Ausländer, der mit 6% im Vergleich zu ihrem Bevölkerungsanteil von 9%

<sup>107</sup> Der Leser möge beachten, dass ich hier keine Angaben darüber mache, ob sich die Zuwanderung für die deutsche Volkswirtschaft insgesamt „lohnt“ oder nicht – ich spreche lediglich darüber, was bei einer verbesserten bzw. scheiternden Integration in den Bereichen Bildung und Arbeit finanziell auf dem Spiel steht. Die Frage nach dem wirtschaftlichen Nutzen von Migration für Deutschland wird momentan kontrovers diskutiert. So errechnet zum Beispiel Hans-Werner Sinn in seinem Buch „Ist Deutschland noch zu retten?“ in dem Kapitel „Zuwanderungsmagnet Sozialstaat“, dass im Schnitt pro Kopf jeder Zuwanderer einen Nettogewinn (also Nettoverlust für den deutschen Staat) von 2.367 Euro p.a. einführt, sofern er/sie weniger als 10 Jahre in Deutschland verweilt. Bleibt der Migrant hingegen bis zu 25 Jahre in unserem Land, verringert sich der Nettoverlust für die Volkswirtschaft auf 1.330 Euro pro Kopf p.a. Nur wenn der Zuwanderer länger als 25 Jahre bei uns bleibt, leistet er/sie einen positiven finanziellen Beitrag: er/sie zahlt dann 853 Euro pro Kopf p.a. mehr ein, als er/sie erhält.

Ganz anderer Meinung ist hingegen eine kürzlich in Auftrag gegebene Studie des Landeszentrum für Zuwanderung in NRW (Quelle: [http://www.lzz-nrw.de/docs/Wissenschaft\\_kurz\\_gefasst2004\\_3.pdf](http://www.lzz-nrw.de/docs/Wissenschaft_kurz_gefasst2004_3.pdf)): dort wird errechnet, dass Zuwanderer pro Kopf und Jahr 909 Euro mehr in die öffentlichen Haushalte einzahlen, als sie daraus erhalten. Beide Studien bestätigen indes, dass Investitionen in Bildung den positiven finanziellen Beitrag der Zuwanderer (noch) erhöhen würden.

<sup>108</sup> H.D. von Loeffelholz, „Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer“, Dunker&Humblot, Berlin, (2001). Quelle: [http://www.bpb.de/refdb/refdb\\_pdf\\_openshow.php?rid=369&pid=54](http://www.bpb.de/refdb/refdb_pdf_openshow.php?rid=369&pid=54).

<sup>109</sup> Das Bruttoinlandsprodukt ist die Wertschöpfung einer Volkswirtschaft im Zeitraum eines Jahres.

unterdurchschnittlich ist. Zum anderen „... kommen insbesondere die gegenüber der in der Volkswirtschaft insgesamt um 10 bis 20% niedrigere Produktivitäten bzw. Löhne und Gehälter als Folge eines geringeren Bildungsstands“ erschwerend hinzu. Basierend auf dieser Feststellung errechnet von Loeffelholz nun wie es aussehen würde, wären „die Ausländer entsprechend stärker ins Bildungssystem und in den Arbeitsmarkt integriert“. Würde also deren Bildungsstand (sprich: höhere Löhne) und auch der Erwerbsanteil (sprich: mehr Ausländer arbeiten) dem Durchschnitt der deutschen Volkswirtschaft angepasst, „könnte ihr Beitrag zum BIP von gegenwärtig etwa 5% um – vorsichtig geschätzt – mindestens ... auf 6 bis 7% steigen ...“. Dies entspräche einem Betrag von 120 bis 140 Mrd. Euro. Jetzt kommt von Loeffelholz auf den Punkt: „Der Unterschied zwischen dem tatsächlichen und dem hypothetischen Beitrag zum (laufenden) BIP bei stärkerer Integration in Höhe von jährlich 20 bis 40 Mrd. Euro ist näherungsweise als volkswirtschaftliche Kosten der Nichtintegration von Ausländern ins Wirtschaftsleben Deutschlands zu verstehen.“<sup>110</sup>

Von Loeffelholz geht nun noch einen Schritt weiter und errechnet aus den „skizzierten Wertschöpfungsverlusten entgangene Steuereinnahmen von jährlich 10 bis 20 Mrd. Euro.“ Schließlich rechnet er gegen diesen Betrag noch „staatliche (Mehr) Aufwendungen im Zuge einer stärkeren Integration, wenn den Qualifikationsanforderungen des Arbeitsmarktes besser entsprochen und z.B. die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems ...“ verbessert werden soll. Diese staatlichen Mehraufwendungen liegen laut von Loeffelholz bei ca. 6,5 bis 13,5 Mrd. Euro. Es bliebe also – und nun ist der Rechenkreis perfekt – „ein fiskalischer Gewinn in Höhe von 3,5 bis 7,5 Mrd. Euro p.a.“<sup>111</sup>

Was von Loeffelholz hier aus fiskalischer Sicht vorrechnet, bedeutet vereinfacht ausgedrückt und bezogen auf das jeweils untere Ende des von ihm verwendeten Berechnungsintervalls: um Steuereinnahmen von 10 Mrd. Euro p.a. zu erlangen, muss der Staat lediglich 6,5 Mrd. Euro p.a. zusätzlich in Bildung und Arbeitsmarktintegration der Ausländer investieren. Das bedeutet, herunter gebrochen auf einen Euro: für jeden Euro, den der Staat investiert, bekommt er direkt ca. 1,5 EUR zurück!<sup>112</sup> Eine auf den ersten Blick wahrlich unglaubliche Berechnung. Zu unglaublich?

Andere Experten unterstützen die These von von Loeffelholz vom Grundsatz her. So beschäftigt sich zum Beispiel Dieter Göbel in seiner Studie „Jugendhilfe: Ausfallbürge gesellschaftlicher Fehlentwicklungen“<sup>113</sup> ebenfalls mit dem Thema Kosten der Nichtintegration. Auch Dieter Göbel – der sich übrigens im Einklang befindet mit einer kürzlich veröffentlichten Studie des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales in NRW zum gleich lautenden Thema – basiert seinen

<sup>110</sup> H.D. von Loeffelholz, „Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer“, Dunker&Humblot, Berlin, (2001). Quelle: [http://www.bpb.de/refdb/refdb\\_pdf\\_openshow.php?rid=369&pid=54](http://www.bpb.de/refdb/refdb_pdf_openshow.php?rid=369&pid=54).

<sup>111</sup> Ebenda.

<sup>112</sup> Ein aus finanzmathematischer Sicht schwerwiegender Fehler dieser Berechnung ist freilich die unausgesprochene Annahme in dieser Berechnung, der Wert eines Euros in, sagen wir 10 Jahren, entspräche dem Wert eines Euros heute. Das ist natürlich nicht der Fall: den Wert des Euros, den der Staat aufgrund einer Investition von einem Euro heute in 10 Jahren bekommt, müsste korrekterweise abgezinst werden, da sowohl die Inflation, als auch die Opportunitätskosten bei jeder Investition eine Rolle spielen. Würde man zum Beispiel den Wert eines Euros in 10 Jahren mit 2% p.a. abzinsen (was noch relativ wenig ist), wäre er aus heutiger Sicht lediglich mit 82 Cent zu beziffern. Die Grundaussage, dass sich die Investition in Bildung lohnt (auch finanztechnisch), bleibt freilich auch in eben genanntem Beispiel erhalten – bis zu einem Diskontierungssatz von 4%.

<sup>113</sup> Dieter Göbel, „Jugendhilfe: Ausfallbürge gesellschaftlicher Fehlentwicklungen“ (1999), Digitale Bibliothek der Friedrich Ebert Stiftung. Quelle: <http://library.fes.de/fulltext/asfo/00230007.htm>

Rechenansatz auf das Thema Arbeit und Bildung. Er geht davon aus, „*dass Produktivität und Löhne der hier lebenden Ausländer um 10 bis 15% unter dem gesellschaftlichen Durchschnitt*“ liegen. In Westdeutschland tragen, laut Göbel, die Ausländer ca. 120 Mrd. Euro zum Bruttoinlandsprodukt bei. Er folgert weiter: „*bei einer besseren Integration in Bildungssystem und Arbeitsmarkt könnte* [der Anteil der Ausländer am BIP, der Verf.] *... rund 150 Mrd. in Westdeutschland sein.*“ Sein Fazit: „*Der Differenzbetrag von 30 Mrd. Euro beziffert ... die Kosten der Nicht-Integration.*“ Während also von Loeffelholz – wie oben beschrieben – von 20 bis 40 Mrd. Euro volkswirtschaftlichem Schaden der Nichtintegration ausgeht, landet Göbel bei 30 Mrd. – die beiden Studien bestätigen somit zumindest den Trend. Auch Göbel stellt nüchtern fest, dass „*die Hälfte dieser Kosten entgangene Steuern und Sozialbeiträge*“ sind. Angesichts dessen wundert sich Göbel – und ich mich mit ihm: „*Im Grunde müssten diese Zahlen ausreichen, um verstärkt einer Integration der Zuwanderer das Wort zu reden.*“<sup>114</sup> Warum aber investiert der Staat (und das sind eigentlich wir alle) nicht mehr in Integration, warum macht er nicht den von von Loeffelholz vorgerechneten „Deal“ und kassiert für jeden investierten Euro 1,50 Euro Rendite?

Eine Vermutung liefert Göbel in seiner Studie gleich nach: „*Wenn dennoch die Arbeit mit Jugendlichen ohne deutschen Pass wenig Konjunktur hat, so mag dies auch mit dem politischen Klima in der Bundesrepublik zu tun haben.*“<sup>115</sup> Wie es scheint, sehen viele Deutsche die Ausländer immer noch als „Gastarbeiter“, erwarten also, dass sie nicht auf Dauer bei uns bleiben – und diese Meinung der Gesellschaft spiegelt sich im (Nicht) Handeln der staatlichen Entscheidungsträgern wider.

Darüber hinaus gibt es aber meines Erachtens noch einen weiteren, hoffentlich schlagkräftigeren Grund: die Unfähigkeit des Menschen ganz allgemein, längerfristig zu denken. Langfristiges Denken, Planen und Handeln liegt wohl nicht in der Natur des Menschen. Sonst würden wir mit unserer Umwelt nicht so (selbst)zerstörerisch umgehen, wie wir es momentan tun. Oder wir würden nicht akzeptieren, dass unserer Regierungen unseren Staat mehr und mehr verschulden. Auch würden wir gesünder leben oder aber auch besser finanziell für unser Alter vorsorgen. Doch leider scheint der Mensch so nicht „programmiert“ zu sein, wir „leben lieber jetzt“, wie so viele Menschen immer wieder formulieren. Auch und gerade die Regierungsform einer Demokratie, wie wir sie ja allgemein gesehen zum Glück haben, scheint nicht gegen diese „langfristige Blindheit“ gewappnet zu sein. Stets werden diejenigen Politiker an die Regierung gewählt, die die meisten Wahlversprechen und „Geschenke“ machen – echte (nicht rhetorische!) Sparbemühungen werden nicht honoriert. Und so schlittert der Staat scheinbar unaufhaltsam ins Schuldenfiasko. In dieser „langfristigen Blindheit“ ist meines Erachtens dann auch der Hauptgrund zu sehen, warum der Staat das Investment in Bildung und Arbeitsmarkt – wie von von Loeffelholz errechnet – von „1 Euro jetzt“ gegen „1,50 Euro in der Zukunft“ nicht zu tätigen bereit ist. Die Mehrbelastung von einem Euro müssten die Politiker jetzt ihren Wählern verkaufen und somit mögliche Wählerstimmeneinbußen hinnehmen. Doch Investitionen in Menschen (und nichts anderes sind Investitionen im Bereich Bildung und Arbeitsmarkt) brauchen Jahre, wenn nicht Jahrzehnte, um sich zu amortisieren. Die Rendite von 1,50 Euro würden dann aber nicht mehr dieselben Politiker einstreichen, die den einen Euro investiert hatten – sie hätten „Ärger jetzt“ (für sich) gegen „Vorteile in der Zukunft“ (für andere) eingetauscht! Ergo: die Investition wird nicht getätigt.

<sup>114</sup> Ebenda.

<sup>115</sup> Ebenda.

Am Rande möchte ich noch bemerken, dass der hier dargestellte Sachverhalt (vereinfacht formuliert: Investition in Bildung führt zu höherem volkswirtschaftlichem Nutzen) selbstverständlich auch allgemein für alle in Deutschland lebende Menschen gilt. Wir alle würden davon profitieren, wenn wir fleißiger lernen würden, besser ausgebildet wären und die dafür nötigen finanziellen Mehrinvestitionen in Kindergärten, Schulen, Universitäten und sonstige Bildungseinrichtungen tätigen würden. Aber dazu sind wir nicht bereit: zwar verkündete die damalige Bundesforschungsministerin Edelgard Bulmahn stolz für den Bundeshaushalt 2005: *„Dieser Bereich [Bildung und Forschung, der Verf.] hat weiter klare Priorität in der Politik der Bundesregierung“* und erläutert den Anstieg des Etats auf knapp 10 Mrd. Euro.<sup>116</sup> Setzt man diesen Betrag in Relation beispielsweise zum Schuldendienst im selben Jahr 2005, so muss man leider feststellen, dass die Altlasten in Form von früher gemachten Schulden mit vorgesehenen 41 Mrd. Euro gut vier Mal so groß sind wie die Investition in Bildung und Forschung. Eine „klare Priorität“ kann hier leider nicht zwingend festgestellt werden.

Insofern ist das Bildungsproblem also nicht ein spezifisches „Ausländerproblem“. Dies wird es nur in dem Kontext, als die bei uns lebenden Migranten früher und noch mehr von der fehlenden Bereitschaft des Landes betroffen sind, (Bildungs) Investitionen in die Zukunft zu wagen. Denjenigen selbstgefälligen Deutschen, die gut bezahlte, von der Gewerkschaft geschützte Arbeitsplätze haben, mag es als Warnung gelten: die unterdurchschnittlich gebildeten und daher überdurchschnittlich häufig arbeitslosen Migranten unter uns sind lediglich ein Vorgeschmack dessen, was dem ganzen Land droht, wenn wir nicht auf dem Sektor Wissen, Bildung und Arbeitsmarkt zum Niveau unserer um die Weltmärkte kämpfenden Konkurrenzländer aufzuschließen in der Lage sind.

Nachdem ich nun – bezogen auf die Bereiche Bildung und Arbeit - dargelegt habe, wie wichtig und unverzichtbar der Integrationsprozess ist, möchte ich nun den Begriff der Integration genauer erläutern, indem ich in methodologisch gegenüber ähnlichen Begriffen einbette bzw. abgrenze.

### **Begriffsbestimmung: Akkulturation**

In der öffentlichen Diskussion um Integration werden leider häufig Begriffe durcheinander geworfen oder fälschlicherweise als Synonyme verwendet. So berichtet beispielsweise Dr. Walter Schmid über die Diskussion des Themas Integration: *„Und wenn ich den Leuten zuhöre, wie sie über Integration sprechen, dann habe ich nicht selten den Eindruck, dass sie nicht vom Selben reden.“*<sup>117</sup> Meine persönlichen Erfahrungen auf vielen der Veranstaltungen zum Thema Integration bestätigen das. Eine solche Uneinigkeit über die Begrifflichkeit lässt eine sachliche, zielführende Diskussion erst gar nicht aufkommen; die Beteiligten sprechen dann allzu oft aneinander vorbei.

Sehen wir uns deshalb die theoretischen Grundlagen genauer an: Integration selbst ist nur eine mögliche Variante eines Prozesses, der sich Akkulturation nennt. In der Sozialpsychologie bezeichnet man Akkulturation sehr allgemein, ... als das

<sup>116</sup> Vgl. Pressemitteilung 138/2004; Quelle: <http://www.bmbf.de/press/1188.php>

<sup>117</sup> Dr. Walter Schmid, Vizepräsident der Eidgenössischen Ausländerkommission, in einem Referat anlässlich der „Fachtagung der Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Luzern im Mai 2005. Quelle: <http://www.sp-aargau.ch/webautor-data/B/Integration-Wasistdas.pdf>



*Aufeinandertreffen von Menschen aus unterschiedlichen Kulturen*<sup>118</sup>. Nach dem kanadischen Professor John W. Berry gibt es vier Reinformen von Akkulturationsvarianten. Diese Formen geben darüber Auskunft, wie ein solches interkulturelles Aufeinandertreffen aussehen kann: die Integration, die Assimilation, die Separation und die Exklusion.<sup>119</sup> Wie wir sehen, ist Integration also nur eine mögliche Art, wie sich das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Kultur abspielen kann. Im Folgenden möchte ich kurz die jeweiligen Varianten der Akkulturation vorstellen, wobei ich mit der Integration beginne.

## Integration

*„Integration ist, wenn man Zukunft hat.“*

*(Zitat eines Schülers mit Migrationshintergrund während einer Integrationsveranstaltung in Wien)*

Eine allgemeingültige Definition von Integration zu finden, ist leider äußerst schwierig. In dem Bereich „Ausländerintegration in Bayern“ beispielsweise, werden über sieben Seiten darauf verwendet, unterschiedliche Definitionen für Integration zu finden.<sup>120</sup> Die quasi „offizielle“ Definition, auf der Homepage des Bundesministerium des Inneren veröffentlicht, lautet: *„Integration ist ein langfristiger Prozess, der zum Ziel hat, alle Menschen, die dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland leben, in die Gesellschaft einzubeziehen. Zuwanderern soll eine umfassende, möglichst gleichberechtigte Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen ermöglicht werden. Zuwanderer haben die Pflicht, die deutsche Sprache zu erlernen sowie die Verfassung und die Gesetze zu kennen, zu respektieren und zu befolgen. Gleichzeitig muss den Zuwanderern ein gleichberechtigter Zugang möglichst zu allen gesellschaftlichen Bereichen ermöglicht werden.“*<sup>121</sup> So verstanden ist Integration also ein „Geben und Nehmen“, ein „Fordern und Fördern“, weil den Migranten und der Mehrheitsgesellschaft gleichermaßen sowohl Pflichten als auch Rechte eingeräumt werden.

Integration definiert sich jedoch immer vor dem Hintergrund der jeweiligen Gegebenheiten und Denkweisen. Ein Versuch einer allgemeinen Definition könnte somit lauten: *„Integration bezeichnet die Eingliederung neuer Bevölkerungsgruppen in bestehende Sozialstrukturen und die Art und Weisen, wie diese neuen Bevölkerungsgruppen mit dem bestehenden System sozioökonomischer, rechtlicher und kultureller Beziehungen verknüpft werden.“*<sup>122</sup> Die „bestehende Sozialstrukturen“ sowie das „bestehende System ... (von) Beziehungen“ sind in jedem Land, zum Teil in jeder Kommune anders. So bedeutet Integration beispielsweise in den USA mitnichten das Gleiche wie in Deutschland, die Integrationspolitik z.B. der Stadt Wien unterscheidet sich grundsätzlich von der Wuppertals. Aus diesem Grund muss jeder Begriffsdefinition jeweils das Verständnis des integrationspolitischen Bezugsrahmens vorausgehen.

Am besten, weil auf den Punkt gebracht, gefällt mir jedoch die eingangs zitierte Definition eines Schülers mit Migrationshintergrund in Wien. Für ihn ist

<sup>118</sup> WIKIPEDIA, Die freie Enzyklopädie, <http://de.wikipedia.org/wiki/Akkulturation>.

<sup>119</sup> Nach Berry, J.W. (1997). Immigration, Acculturation and Adaptation. Applied Psychiatry: An International Review, 46, 5-68.

<sup>120</sup> „Ausländerintegration in Bayern“ – Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe Ausländerintegration zur Situation der Ausländerinnen und Ausländer in Bayern 1999). Quelle: [www.stmas.bayern.de/auslaender/integration/integrat.pdf](http://www.stmas.bayern.de/auslaender/integration/integrat.pdf)

<sup>121</sup> BMI Zuwanderungsrecht in Deutschland, „Integration“. Quelle: [http://www.zuwanderung.de/2\\_neues-gesetz-a-z/integraton.html](http://www.zuwanderung.de/2_neues-gesetz-a-z/integraton.html)

<sup>122</sup> Friedrich Heckmann, „Bedingungen erfolgreicher Integration“, Augsburg (2003)



Integration schlicht, „wenn man Zukunft hat“. Diese Definition ist meines Erachtens deswegen so treffend, weil sich daran alle Überlegungen zum Thema Integration messen lassen müssen: führt die Politik bzw. unser aller Handeln dazu, dass die Migranten „eine Zukunft haben“, oder nicht. Alles andere mag vielleicht akademisch interessant sein, hilft aber in der Sache nicht weiter.

Weiter unten werde ich noch genauer auf die Aufgaben der Kommunen bezüglich Integration eingehen und den oben genannten Bezugsrahmen erläutern. Vorher möchte ich die Integration jedoch noch von den anderen Varianten der Akkulturation, wie zum Beispiel der Assimilation, begrifflich abgrenzen.

### Assimilation

Häufig werden die Begriffe Integration und Assimilation gleichbedeutend verwendet: die Leute sprechen also von Integration, obwohl sie eigentlich Assimilation meinen! Dies ist grundfalsch, denn der Qualität nach handelt es sich um zwei völlig unterschiedliche Prozesse. Der Integrationsprozess fordert beide Seiten, die Mehrheitsgesellschaft genauso wie die Minderheitengesellschaft: *„es handelt sich dabei nicht nur um eine reine Anpassung (Assimilation) [der Minderheitengesellschaft] an ein bereits bestehendes Ganzes [der Mehrheitsgesellschaft, der Verf.], sondern um die kombinatorische Schaffung eines neuen Ganzen unter Einbringung der Werte und Kultur der außen stehenden Gesellschaft in die neue Gesellschaft, bei Erhalt einer eigenen Identität.“*<sup>123</sup> Viele Deutsche sagen häufig lapidar „die Ausländer müssen sich integrieren“ und meinen eigentlich damit „die Ausländer müssen sich assimilieren“, d.h. – gemäß obiger Definition - unsere Werte und unsere Kultur annehmen und ihre Identität dabei aufgeben. Würde sie wirklich von Integration sprechen, würden sie sich selbst auch in der Pflicht sehen, zu diesem Prozess beizutragen und sich vielleicht sogar selbst ein Stück weit zu ändern. Das tun sie in der Regel aber nicht und meinen deswegen eigentlich Assimilation, wenn sie von Integration sprechen.

### Separation

Ein weiteres Phänomen ist die Separation; sie ist ein Zustand, in dem die Mehrheitskultur die Minderheitenkultur durchaus anerkennt, sich aber ihr nicht öffnet und den Kontakt meidet. Dieser Zustand ist z.B. häufig in Großstädten der USA vorzufinden: dort gibt es Stadtviertel wie „China Town“ in San Francisco, „Little Italy“ in New York, oder die unzähligen Schwarzenviertel vor allem im Süden der USA; überall dort bauen sich die jeweiligen Ethnien ihre eigenen Welten auf. Sie werden dabei durch strenge Anti-Diskriminierungsgesetze unterstützt und geschützt, ein wirkliches Zusammenleben entsteht dadurch aber in der Regel nicht.

### Exklusion

Als extremstes Ergebnis des Akkulturationsprozesses gilt die Exklusion. Hier wird von den Migranten erwartet, die Kultur der Mehrheitsbevölkerung anzuerkennen und anzunehmen, trotzdem wird ihnen das „Dazugehören“ verwehrt, ja selbst zwischenmenschlicher Kontakt wird vermieden. Als Beispiele hierfür könnte die Behandlung der Schwarzen in den USA herangezogen werden, wo bis in die Sechziger Jahre hinein getrennte Plätze in den Bussen und getrennte Plätze in den Restaurants das Alltagsleben prägten. Ein weiteres Beispiel ist das ehemalige Apartheidsystem in Südafrika.

<sup>123</sup> SPECK, Otto: System Heilpädagogik. 2. Auflage, München 1991, S. 294

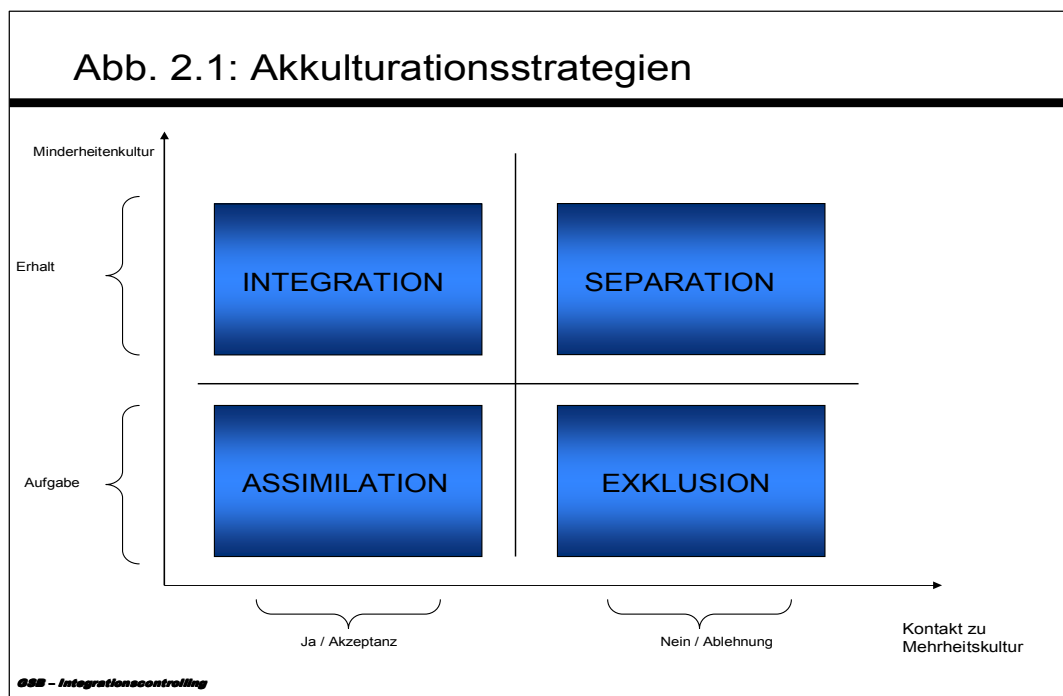
In deutlich abgeschwächter Form findet diese Exklusion aber auch in der bundesdeutschen Realität statt: weder auf politischer, noch auf wirtschaftlicher Ebene gibt es – außer ein paar wenigen Vorzeigefällen – wirkliche Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund. Wo sind die ausländischen Wirtschaftsbesitzer in den Chefetagen der deutschen Unternehmen? Wo die Bürgermeister oder Parlamentarier mit Migrationshintergrund? Wo die Professoren und Lehrer, die in Afrika oder Asien geboren sind und nun bei uns unterrichten? Deutschland scheint nach wie vor in vielen Bereichen eine „geschlossene Gesellschaft“ zu sein.<sup>124</sup>

## Zusammenfassung

Der oben bereits zitierte Psychologieprofessor John W. Berry formuliert eine gelungene Eingliederung in der neuen Heimat wie folgt: *„das Ziel für Immigranten oder Flüchtlinge ist nicht, sich zu assimilieren und alle Elemente ihrer ethnischen Kultur aufzugeben; vielmehr sollten sie sich in die Gesellschaft integrieren und jegliche Art von Separation und Exklusion zu vermeiden trachten.“*<sup>125</sup>

Abbildung 2.1 fasst noch einmal die verschiedenen Strategien bzw. Ergebnisse des Akkulturationsprozesses übersichtlich zusammen.

**Abbildung 2.1 Akkulturationsstrategien**



Wenn wir unsere Meinungen und Überzeugungen in die Integrationsdebatte einbringen wollen, sollten wir tunlichst „Klartext“ sprechen, um die ohnehin herrschende Verwirrung aufgrund der Komplexität dieser Thematik nicht noch mehr zu vergrößern. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, die eben behandelten Begriffe zu verstehen und sich an die klare Definitionen zu halten.

<sup>124</sup> Vgl. Hierzu auch „Die geschlossene Gesellschaft“, Margarita Mathiopoulos, Hoffmann und Kampe Verlag, (1997).

<sup>125</sup> Acculturation and Adaptation Among Immigrants and Refugees. Von GSB übersetzt. Quelle: <http://onthehill.hamilton.edu/news/more-news/display>.

Doch nun wieder zurück zum Bezugsrahmen der Integrationsbemühungen. Dieser wird erstens mittelbar durch die internationale bzw. globale politische und religiöse „Großwetterlage“ bestimmt und zweitens unmittelbar durch das jeweilige nationale integrationspolitische Grundkonzept. Drittens geht es dann ganz direkt darum, auf kommunaler Ebene die jeweiligen Möglichkeiten zur Integration zu nutzen und diese voranzutreiben.

## **Internationale Politik und interreligiöser Dialog**

*„Nach dem 11. September wäre es unmöglich gewesen, in Bayern eine Moschee zu bauen.“*  
(Professor Dr. Georg Barfuß)

In den Jahren 1992 und 1993 war dem damaligen Bürgermeister der bayerisch-schwäbischen Stadt Lauingen, Georg Barfuß, etwas gelungen, was es bis dato in Bayern noch nicht gegeben hatte. Er hatte es geschafft, erst den Stadtrat und dann die nicht-muslimische Bevölkerung seiner Heimatstadt davon zu überzeugen, dass es erstens legitim und zweitens der Integration förderlich wäre, den Lauinger Muslimen den Bau einer eigenen, sichtbaren Moschee zu gestatten. Es hatte viel Überzeugungsarbeit gekostet alle beteiligten Parteien auf dieses Vorhaben einzuschwören und das Projekt ohne größere Irritationen über die Bühne zu bringen – und doch ist es schließlich gelungen, durch kluges kommunales Management unter Involvierung aller relevanten politischen, religiösen und gesellschaftlichen Gruppen einen für alle akzeptablen Konsens zu erreichen: nach fast dreijähriger Bauzeit wurde die Moschee 1996 fertig gestellt. Und obwohl der ehemalige Bürgermeister noch heute fest von seiner damaligen Integrationsarbeit überzeugt ist, hat er nach dem Anschlag auf das World Trade Center den oben zitierten Satz formuliert.

Der ehemalige Bürgermeister hatte mit seinem politischen Gespür schon damals erkannt, was vielen von uns erst heute bewusst wird: die kommunale Integrationspolitik geschieht nicht im luftleeren Raum, sie ist abhängig vom weltpolitischen und interreligiösen Klima. Beide Faktoren sind zwar völlig außerhalb des Einflussbereichs eines Kommunalpolitikers, können aber das Zusammenleben der verschiedenen Kulturen und Nationalitäten in einer Gemeinde empfindlich durcheinander wirbeln.

## **Weltpolitische Einflussfaktoren auf die kommunale Integrationsarbeit**

Die Themen auf der weltpolitischen Bühne spielen immer wieder eine große Rolle bei der Bereitschaft von Migranten einerseits und den Einheimischen andererseits, offen aufeinander zuzugehen. So wurden beispielsweise in den Zeiten des Kalten Krieges Menschen aus dem „Ostblock“ – wenn sie sich denn im „Westen“ aufhalten durften – von der Bevölkerung des „Westens“ mit großem Misstrauen betrachtet. Sogar das Verhältnis zu unseren ostdeutschen Landsleuten war aufgrund der politischen Zweiteilung der Welt von großen Belastungen gekennzeichnet.

Nachdem der „Eiserne Vorhang“ 1989 gefallen war, spielten zunehmend andere weltpolitische Faktoren eine Rolle. So lässt zum Beispiel die Frage des Beitritts der Türkei zur Europäischen Union immer wieder die Wogen der Emotionalität höher schlagen: kaum ein Thema schafft es mit regelmäßiger Sicherheit, das Verhältnis von deutschen und türkischen Mitbürgern einer Kommune derart zu bedrohen und zu zerrütten. Und doch nehmen sich die Unionsparteien pünktlich zu den jeweiligen Wahlterminen wieder dieser Thematik an, so auch im

letzten Bundestagswahlkampf: *„Führende Unionspolitiker um den hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch wollen nun doch einen möglichen EU-Beitritt der Türkei ins Zentrum des Wahlkampfes stellen. Damit sollen die Wähler stärker emotionalisiert werden. Mit derselben Methode war Koch 1999 ins Amt gekommen.“*<sup>126</sup> Die regelmäßigen Belastungen des Vertrauens der türkischen und deutschen Bürger zueinander, die dadurch in den Kommunen auftreten, nehmen und nehmen diese verantwortlichen Politiker nur billigend in Kauf. Ihr politisches Kalkül sagt ihnen, dass die Stimmen der deutschen Wähler mehr wert sind, als die verletzten Gefühle der türkischen Mitbürger – die allzu oft ja nicht über die deutsche Staatsbürgerschaft verfügen und somit nicht via Stimmzettel ihrer Verärgerung Luft machen können. Diese enttäuschten Migranten reagieren dann aber meist mit Rückzug aus der Gesellschaft in ihre eigenen ethnischen Kreise: ein herber Rückschlag für all Diejenigen, die sich für eine Integration aller Bürger einer Kommune einsetzen. Und somit schaden die konservativen Ministerpräsidenten Koch, Stoiber und Öttinger nicht nur der Gesellschaft an sich, sondern auch ganz direkt ihren politischen Kollegen: den Bürgermeistern und Stadträten, die in den Gemeinden versuchen, das Zusammenleben von Migranten und Einheimischen vernünftig zu organisieren. Wenn sich die Migranten schon politisch nicht gegen die regelmäßigen Wahlkampfattacken wehren können, sollten zumindest die Kommunalpolitiker verstärkt versuchen, sich bei ihren Kollegen auf Länder- bzw. Bundesebene diesbezüglich Verhör zu schaffen.

Ähnliches spielte sich bei den Beitrittsverhandlungen der osteuropäischen Länder zur EU ab, wenn auch – aufgrund der geringeren Zahl an Migranten, die sich aus diesen Ländern in Deutschland aufhalten – mit geringerem Ausmaß: weil die Menschen z.B. aus Polen, Tschechien oder Ungarn bereit sind, für viel weniger Geld zu arbeiten als die deutschen Arbeitnehmer, ist das an sich politische bzw. wirtschaftliche Thema der EU-Mitgliedschaft dieser Länder – und die damit verbundenen Rechte z.B. auf freie Wahl des Arbeitsortes – schnell in die „nationalistische, fremdenfeindliche Ecke“ gestellt worden: *„Die Osteuropäer ... machen das soziale Modell kaputt und nehmen uns die Jobs weg!“*<sup>127</sup> So lautet der Ruf der betroffenen deutschen Arbeitnehmer, der dann gerne publikumswirksam von den Politikern aufgegriffen wird – teilweise von denselben Politikern, die am Regelwerk für den Beitritt eben jener osteuropäischen Länder zur EU beteiligt und somit mit verantwortlich waren. Der Völkerverständigung im weitesten Sinne und dem Zusammenleben von Deutschen, Polen und Tschechen in den deutschen Kommunen ist diese Art der Politik keinesfalls dienlich.

Schlussendlich haben auch und gerade weltpolitische Ereignisse wie Terroranschläge, Bürgerkriege oder offene Kriege zwischen Staaten entscheidenden Einfluss auf die Bereitschaft der Menschen in den Kommunen, in friedlicher Nachbarschaft miteinander zu leben. Der Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien beispielsweise hat hunderttausende Flüchtlinge zu uns nach Deutschland gedrängt. Diese Menschen nahmen ihre Nationalitäten, Gefühle und Vorurteile mit in unser Land und so ist teilweise heute noch das Verhältnis der in Deutschland lebenden Serben, Bosnier und Kroaten zuweilen sehr explosiv.

<sup>126</sup> DER SPIEGEL ONLINE, 20. August 2005, CDU Wahlkampf: Koch und Rüttgers wollen Emotionen schüren. Quelle: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,370733,00.html>.

<sup>127</sup> Die Zeit, Der Nachbar macht's, 31.03.2005. Quelle: <http://zeus.zeit.de/text/2005/14/Dienstleistungsrichtlinie>.

Nicht zuletzt haben gerade die Terroranschläge von New York, Barcelona und London auf der einen Seite und der Afghanistan- sowie der Irakkrieg auf der anderen Seite dazu geführt, dass sich „der Islam“ und „der Westen“ zunehmend entfremden. Hier ist es den verantwortlichen Akteuren leider gelungen, aus eigentlich politisch bzw. wirtschaftlich begründeter Waffengewalt einen religiösen Schmelbrand zu entfachen, der zu einem Flächenbrand zu werden droht. Dieser Missbrauch der Religion durch die Politik auf internationalem Parkett hat das Verhältnis der in Deutschland lebenden Muslime zur Mehrheitsgesellschaft deutlich belastet: So *„fühlt sich mittlerweile jeder zweite Deutsche von Muslimen bedroht.“*<sup>128</sup> Doch das zerrüttete Verhältnis ist beidseitiger Natur, auch die Muslime *„fühlen sich angegriffen durch die Ereignisse in Israel, Bosnien, Tschetschenien, Afghanistan und Irak. Sie glauben, dass der Westen die islamischen Länder systematisch unterminieren möchte.“*<sup>129</sup> Diese Gefühle werden sowohl von den Muslimen in den betroffenen Ländern empfunden, als auch von den in unserer Nachbarschaft lebenden Muslimen: es ist in den letzten Jahren viel Porzellan zerschlagen worden. Es bleibt abzuwarten, ob das Vertrauen, das einer Integration in jedem Fall vorausgehen muss, wieder hergestellt werden kann.

### **Religiöse Einflussfaktoren auf die kommunale Integrationsarbeit**

Die eben angesprochene „Vergewaltigung“ der Religion durch die Politik hat einen noch viel grundlegenden und deswegen längerfristigeren Aspekt: in den arabisch-islamischen, sowie den asiatisch-islamischen Ländern (nicht in der Türkei!) gilt der Grundsatz des „din wa daula“: der Islam ist also „Religion und Politik“ zugleich, das eine nicht vom anderen zu trennen<sup>130</sup>. Diese Vorstellung der Einheit von Religion und Politik geht auf den Propheten Muhammad zurück, der gleichzeitig Staatsmann und Religionsgründer war. Nur vor diesem Hintergrund ist auch der so genannte „Karikaturenstreit“ zu verstehen: das für uns im Westen vorherrschende, durch die Politik legitimierte Recht auf Pressefreiheit ist für die nicht-türkischen Muslime nicht nachzuvollziehen. Ein politisches Recht, das ein religiöses Verbot (nämlich das der Darstellung Allahs in Bildern) verletzt, ist für diese Muslime eine Denkmöglichkeit, ein Widerspruch in sich. Die zunehmend areligiöse Bevölkerung in Deutschland hingegen kann die ganze Aufregung wegen der Karikaturen gar nicht richtig verstehen: sie ist geschockt, wie sehr diese Bilder die muslimischen Mitbürger verletzt haben, noch mehr, mit welcher Wut und Gewalt diese Verletzung zum Ausdruck gebracht wird. Angesichts der gewaltsamen Demonstrationen zeigen sich die Außenminister der Türkei und Deutschland, Herr Gül und Herr Steinmeier, sehr beunruhigt. In einem gemeinsamen Aufruf an die in Deutschland lebenden Muslime, aber auch an alle Deutschen erklären sie gemeinsam: *„Mit großer Sorge sehen wir, dass sich der Graben zwischen dem Westen und der islamischen Welt immer weiter zu öffnen scheint. (...). Bei einem solchen Konflikt gäbe es keine Gewinner.“*<sup>131</sup> Und doch bestehen die westlichen Demokratien bei allem Verständnis für die religiösen Gefühle der arabisch-muslimischen Einwanderer darauf, dass im Allgemeinen Politik

<sup>128</sup> Der Spiegel, Wachsende Kluft zwischen Deutschen und Muslimen, 08. Februar 2006. Quelle: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,399684,00.html>.

<sup>129</sup> Gebetskalender der evangelischen Allianz, 30 Tage Gebete für die islamische Welt: Der Islam – friedliche oder militante Religion? Quelle: <http://www.ead.de/gebet/30tage/militant.htm>.

<sup>130</sup> Landesamt für Verfassungsschutz in Hessen, Islamismus, Grundpositionen des Islamismus. Quelle: <http://www.verfassungsschutz-hessen.de/seiten/dokumente/islamismusII.html>.

<sup>131</sup> ZDFheute.de, Politik, Friedliche Demos in Deutschland – Karikaturen-Streit: Steinmeier und Gül rufen zur Toleranz auf. Quelle: <http://www.heute.de/ZDFheute/inhalt/27/0,3672,3893979,00.html>.

und Religion in Europa getrennt, und im Besonderen die Pressefreiheit weiterhin zu gelten hat. Die Tatsache jedoch, dass für viele strenggläubige Muslime die Trennung zwischen Religion und Staat mit all seinen Konsequenzen weiterhin vom Grunde her unvereinbar ist, wird auch in Zukunft dazu führen, dass sich internationale Ereignisse schnell in Spannungen in unseren Gemeinden in Deutschland entladen können. Diese Irritationen müssen dann vor Ort verarbeitet werden, auch wenn die Kommunalpolitiker auf die Ursachen keinerlei Einfluss haben.

Die politischen und religiösen Rückkopplungen, die international und national auf das Zusammenleben von Migranten und Einheimischen in unseren Gemeinden durchschlagen, sind also durchaus zu beachten: sie können Integrationsarbeit vor Ort erschweren, im Extremfall zuweilen auch unmöglich machen. Trotzdem darf man den Kopf nicht in den Sand stecken: die Tatsache, dass wir in den Gemeinden keinerlei Einflussnahme auf die weltpolitischen und interreligiösen Faktoren haben, sollte und im Gegenteil dazu motivieren, verstärkt mit den Zuwanderern zusammenzuarbeiten. Hier ist neben den Kommunalpolitikern auch die Zivilgesellschaft gefordert: wir müssen aufeinander zugehen, uns gegenseitig einladen, in den Vereinen zusammen Sport treiben, kurz: uns kennen lernen! Je besser es uns gelingt, die Einwanderer in den Gemeinden einzubinden, sie teilhaben zu lassen am wirtschaftlichen, sozialen und politischen Leben in unseren Städten, desto weniger „anfällig“ werden sie für äußere Einflüsse sein. Dabei sollten wir in Deutschland doch froh darüber sein, dass die meisten Muslime bei uns aus der Türkei stammen – einem laizistischen Staat, der die Trennung von Politik und Religion nicht nur praktiziert, sondern sogar in der Verfassung gefordert und somit geschützt hat. Die vorwiegend aus Nordafrika stammenden Muslime in Frankreich beispielsweise, kennen diese Trennung aus ihren Herkunftsländern nicht. Grund genug für uns in Deutschland, dieses laizistische Erbe der Türken besser zu nutzen.

Als Beispiel dafür, was passiert, wenn äußere Einflüsse - wie zum Beispiel der Karikaturenstreit - auf eine gut integrierte muslimische Bevölkerung treffen, kann uns ebenfalls die eingangs erwähnte Stadt Lauingen geben. Hier konstatieren die Vertreter des Beistandsvereins türkischer Arbeitnehmer sowie der heutige Bürgermeister Wolfgang Schenk in Bezug auf die weltweiten Unruhen ganz nüchtern: *„Der Karikaturen-Streit hat in Lauingen keinerlei Auswirkungen.“*

Was bleibt also festzuhalten? Zum einen gibt es durchaus internationale politische wie religiöse Ereignisse und Stimmungen, die auf die Integrationsbereitschaft deutscher und ausländischer Bürger in einer Kommune überschwappen können. Dies ist um so bedeutender, als die Kommunalpolitiker per Definitionem keinerlei Einfluss auf diese externen Faktoren ausüben können: sie sind den negativen Faktoren wie zum Beispiel dem Anschlag auf das World Trade Center, dem Irak-Krieg oder eben auch dem Karikaturen-Streit hilflos ausgeliefert. Dies macht jedoch die Integrationsarbeit in den Kommunen nicht weniger wichtig oder gar überflüssig, ganz im Gegenteil: die genannten negativen externen Ereignisse schlagen umso weniger auf das Zusammenleben der Bürger einer Stadt durch, je besser diese integriert sind. Anders formuliert: je größer die geleistete Integrationsarbeit vor Ort, desto kleiner sind die Verwerfungen innerhalb der Bevölkerung durch negative, externe Ereignisse.

Da jedoch die meisten Kommunen in Deutschland sich bisher überhaupt nicht oder nur unzureichend um die Integration der bei ihnen lebenden Migranten gekümmert haben, spielen internationale und nationale Rahmenbedingungen weiterhin eine große Rolle in der kommunalen Integrationspolitik. Auf die nationalen

integrationspolitischen Grundkonzepte im Allgemeinen und auf das deutsche im Besonderen möchte ich im folgenden Abschnitt eingehen. Diese Rahmenbedingungen sind zwar von den Kommunalpolitikern vor Ort nicht zu beeinflussen und somit auch nicht zu steuern, deren Bedeutung für die Arbeit in den Gemeinden ist jedoch unbestritten und sie sollten daher auch näher vorgestellt werden.

### Nationale integrationspolitische Grundkonzepte

Betrachtet man allgemein die jeweiligen nationalen Konzepte zur gesellschaftlichen Integration von Zuwanderern, so offenbart sich auf den ersten Blick eine Vielzahl an unterschiedlichen Vorstellungen. Auf den zweiten Blick ist es jedoch möglich, diese Vielzahl an Konzepten auf drei Grundtypen zu reduzieren. In seinem Bericht „Migration & Integration“<sup>132</sup> unterscheidet das Europaforum Wien folgende nationale Grundtypen der Integrationspolitik: das pluralistische Modell, das republikanische Modell und das Exklusionsmodell. Auch wenn eine solche Unterscheidung sehr theoretisch ist, da diese Typen in der Praxis niemals in Reinform zu finden sind bzw. sich zuweilen auch im Wandel befinden, ist sie doch als Basis für Diskussionen und zum Verständnis ganz allgemein doch sehr nützlich. Abbildung 2.2 bietet einen Überblick über die im Folgenden einzeln dargestellten Modelle an.

### Abbildung 2.2 Grundmodelle der Integrationspolitik

Abb. 2.2: Integrationspolitische Grundmodelle			
Merkmale / Typ	Pluralistisch	Republikanisch	Exklusiv
Länder	USA, Niederlande	Frankreich	Deutschland, Japan
Einbürgerung	Schnell	Schnell	Spät / gar nicht
„Gegenleistung“	Akzept. Verfassung	Akzept. Verfassung + Assimilation	Akzept. Verfassung + Assimilation
Kulturelle Differenzen	Ja (gefördert!)	Nein	Nein
Gemeinschaftstyp	Willensgemeinschaft	Willensgemeinschaft	Herkunftsgemeinschaft
Staatsangehörigkeitsrecht	Ius Soli	Ius Soli	Ius Sanguinis

GSB - Integrationscontrolling

<sup>132</sup> Europaforum Wien. „Migration & Integration“, Wien (2002), S. 36 f



## Das pluralistische Modell

Das *pluralistische Modell* wird auch als multikulturelles Modell bezeichnet und ist in Ländern wie den USA, Großbritannien, Kanada, Australien, aber auch Schweden und den Niederlanden zu finden. In diesen Ländern steht die Einbürgerung von Zuwanderern absichtlich am Beginn des Integrationsprozesses. Die kulturellen Unterschiede der Einwanderer werden ausdrücklich akzeptiert, solange Einigkeit über die Grundwerte des Zuwanderungslandes herrscht – beispielsweise in den USA zur Verfassung. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die aktive Gleichstellungspolitik, die über strenge Anti-Diskriminierungsgesetzgebung gesichert wird. Verkürzt formuliert bietet das pluralistische Modell den Tausch „Dazugehören“ (unter Beibehaltung der eigenen kulturellen Eigenschaften) gegen „an die Regeln halten“ an.

## Das republikanische Modell

Das *republikanische Modell* herrscht vor allem in Frankreich vor. Auch hier steht die Einbürgerung am Anfang der Integration, es wird allerdings im Gegensatz zum pluralistischen Modell gleichsam als „Gegenleistung“ von den Einwanderern erwartet, dass sie sich sprachlich und kulturell assimilieren. Die im pluralistischen Modell akzeptierten, ja geförderten kulturellen Eigenheiten der Zuwanderer lehnt das republikanische Modell ab und verlangt stattdessen eine Anpassung an die französische Leitkultur. Frankreich ging in seiner Ausprägung dieses Modells sogar so weit, dass es Algerien zwischen 1879 und 1962 nicht als Kolonie, sondern als veritablen Teil Frankreichs betrachtete (so wie die Bretagne oder das Elsass). Verkürzt formuliert bietet das republikanische Modell den Tausch „Dazugehören“ gegen „Assimilieren“ an.

Sowohl das pluralistische als auch das republikanische Modell haben die Idee der „Willensgemeinschaft“ gemein: die Herkunft (geographisch oder ethnisch) spielt zunächst keine Rolle. Jeder Zuwanderer hat die Möglichkeit, in die Gesellschaft aufgenommen und Teil derselben zu werden. Voraussetzung ist jedoch in beiden Fällen, sich der Willensgemeinschaft anschließen zu wollen. Im Falle des pluralistischen Modells bedeutet das z.B. in den USA die Akzeptanz der amerikanischen Verfassung. Das republikanische Modell in Frankreich geht noch einen Schritt weiter und fordert von den Migranten neben der Akzeptanz der französischen Verfassung auch noch die Assimilation in die französische Kultur.

## Das Exklusionsmodell

Das Gegenteil der hier geschilderten Willensgemeinschaft repräsentiert das *Exklusionsmodell*. Dieses Modell ist beispielsweise im deutschsprachigen Raum (Deutschland, Österreich, Schweiz), sowie in Japan zu finden. In diesen Ländern steht die Erlangung der Staatsbürgerschaft nicht am Anfang des Integrationsprozesses, sondern – wenn überhaupt – ganz am Ende, quasi als „krönender Abschluss“ eines sprachlich-kulturellen Assimilierungsprozesses. Die Länder, die das Exklusionsmodell vertreten, sehen sich nicht als Willensgemeinschaft, sondern als Herkunftsgemeinschaft. Diese Herkunftsgemeinschaft, die im deutschsprachigen Raum unter anderem auf Herder<sup>133</sup> zurückgeht, definiert sich über

<sup>133</sup> Johann Gottfried Herder formulierte in seinem 1784 veröffentlichten Werk „Ideen zur Philosophie der Geschichte der Menschheit“ den klassischen Begriff der Kulturnation, die er als ein durch die Gemeinsamkeit der Sprache und Kultur vorgegebenen Tatbestand bezeichnet.

die gemeinsame Abstammung und eine gemeinsame Sprache - und schließt somit Zuwanderer quasi von vornherein als Fremdkörper aus. Wenn überhaupt, kann man nur „Einheimischer“ werden, wenn man über Jahrzehnte hinweg die Anpassung an die jeweilige Leitkultur perfektioniert hat.

Diesen diametralen Gegensatz zwischen der „Willensgemeinschaft“ und der „Herkunftsgemeinschaft“ bringt Dr. Ralph Ghadban sehr gut auf den Punkt: *„Im ersten Fall [der Willensgemeinschaft, der Verf.] kann jeder Franzose sein, der sich die Prinzipien der Republik zueigen macht, im zweiten Fall [der Herkunftsgemeinschaft, der Verf.] kann nur Deutscher sein, wer seine ethnische und kulturelle Herkunft nachweisen kann. Nach dem französischen Modell kann die Einheit von Staat und Nation mit ethnischer Heterogenität einhergehen, im zweiten Fall nicht. Im Falle Frankreichs entstand aus einem multi-ethnisch zusammengesetzten Staat eine Nation, im Falle Deutschlands aus einer ethnischen und kulturellen Herkunftsgemeinschaft ein Staat. Aus diesem Grunde sind in Deutschland Nationalität und Staatsangehörigkeit nicht deckungsgleich. „Ausländer“ und „Inländer“ sind rechtliche Begriffe, die die Rechtsposition von Personen bezeichnen; sie zielen nicht auf ethnische und kulturelle Unterschiede.“*<sup>134</sup>

Auch wenn die hier aufgeführten idealtypischen Modelle sehr theoretisch erscheinen, haben sie doch für die praktische Integrationsarbeit in den Kommunen eine überaus wichtige Bedeutung: keine Kommune kann losgelöst von den nationalen Rahmenbedingungen Integrationspolitik betreiben. Ein verdeutlichendes Beispiel gibt hierzu das Europaforum Wien<sup>135</sup>: *„Die für Deutschland [Exklusionsmodell – der Verf.] typische Form kommunaler Integrationspolitik besteht in der Schaffung von „Ausländerbeauftragten“ bzw. von ... „Ausländerbeiräten“ als Partizipationsforen für MigrantInnen. In Großbritannien [Pluralistisches Modell – der Verf.] wären diese Institutionen jedoch ... eine Denkmöglichkeit. Liberale Einbürgerungsgesetze und volle demokratische Mitwirkungsrechte ... bewirken dort, dass die Integrationsproblematik grundsätzlich nicht als das Verhältnis zwischen In- und AusländerInnen, sondern ... als Gleichberechtigungsproblem gegenüber Minderheiten innerhalb der **eigenen** Bevölkerung gesehen und diskutiert wird.“*

Trotz der Unterschiedlichkeit der nationalen Integrationsmodelle und deren daraus resultierenden kommunalen Modelle, hat man eine Grundwahrheit überall erkannt: die eigentliche Integrationsarbeit findet in den Kommunen statt! Bevor ich aber näher auf die kommunale Integrationspolitik in Deutschland eingehe, lohnt es sich vorher noch einen Blick auf die nationale Integrationspolitik in Deutschland zu werfen, in die die kommunale Ebene ja eingebettet ist.

<sup>134</sup> Der Pluralismus: Eine Chance oder eine Gefahr für die Integration?, Dr. Ralph Ghadban, Diakonisches Werk/Saarbrücken (2001). Quelle: [http://www.bpb.de/refdb/refdb\\_pdf\\_openshow.php?rid=251&pid=231](http://www.bpb.de/refdb/refdb_pdf_openshow.php?rid=251&pid=231)

<sup>135</sup> Europaforum Wien. „Migration & Integration“, Wien (2002), S. 38.

## Kapitel III) Status: Integrationspolitik in Deutschland

*„Der **alarmierende Befund**, insbesondere im Hinblick auf die Zukunftsperspektiven von 1 Mio. ausländischer Kinder und Jugendlicher im Bundesgebiet, macht umfassende Anstrengungen dringlich, um **größten individuellen und gesamtgesellschaftlichen Schaden** abzuwenden. Die bereits vorhandenen und erst recht die sich ohne eine rasche entscheidende Wende für die nahe Zukunft abzeichnenden Probleme stellen eine **Aufgabe**, die, wenn sie nicht alsbald gelöst wird, unlösbar zu **werden droht** und dann **verhängnisvolle Konsequenzen** befürchten lässt.“*  
*[Hervorhebungen durch den Verf.]*

Man könnte meinen, dass dieses Zitat aus der heutigen Zeit stammt – groß genug sind unsere Probleme mit der Integration ja auch. Jüngstes Beispiel: die Gewalt der ausländischen Jugendlichen an der Rütli-Schule in Berlin.<sup>136</sup> Doch leider stammen diese Zeilen aus dem so genannten Kühn-Memorandum und dieses wurde unter der Leitung des ersten deutschen Ausländerbeauftragten bereits 1979 verfasst! Wie es scheint, hat sich seit dieser Zeit – immerhin gut zweieinhalb Jahrzehnte – nichts Grundlegendes getan. Was ist los in Deutschland, wieso sind wir nicht in der Lage, vernünftig mit dem Thema Integration umzugehen?

Wäre ich ein Arzt und wäre das deutsche Volk ein zu behandelnder Patient, dann würde ich bezüglich der Ausländerpolitik in unserem Land als Diagnose „Schizophrenie“ feststellen müssen. Das Wort Schizophrenie setzt sich zusammen aus den griechischen Wörtern „Schizo“ („ich spalte“) und „phren“ („der Geist“). Der Psychiater Eugen Bleuler, der diesen Begriff zu Anfang des 20. Jahrhunderts geprägt hatte, wollte damit eine Krankheit ausdrücken, die bei den Patienten bewirkt, dass „*Denken, Fühlen und Wollen auseinander fallen*.“<sup>137</sup> Wie in Kapitel I dargestellt, ist die Bevölkerungsstruktur in Deutschland schon recht heterogen geworden – ein Trend, der sich sowohl aus demographischen, wie auch aus migrationsspezifischen Gründen noch verstärken wird. Unsere Schizophrenie besteht nun darin, dass bei uns „Denken“ und „Fühlen“ nicht in Einklang sind und unser „Wollen“ zwischen diesen beiden Polen schwankt. Unser „Denken“ sollte uns immer wieder die Heterogenität der in Deutschland lebenden Menschen vor Augen führen und uns sagen, dass wir das Thema Integration konstruktiv angehen müssten. Unser „Fühlen“ hingegen ist aufgrund der wachsenden Zahl von Fremden eher auf Ablehnung, oder zumindest Ignoranz der Integrationsproblematik getrimmt. Unser „Wollen“ schließlich war in der Vergangenheit stark vom „Fühlen“ bestimmt, i.e. das Thema Integration wurde – wenn überhaupt – eher als Assimilation und somit als Bringschuld der Migranten betrachtet.

Seit einigen Jahren nun beginnt ein Trend, der sich dadurch auszeichnet, dass sich das „Wollen“ mehr und mehr an das „Denken“ zu orientieren beginnt: wir beginnen anzuerkennen, dass wir kein homogenes Volk mehr sind und uns mit den zugezogenen Mitbürgern arrangieren müssen. Dieser langsam beginnende Prozess ist aber noch ein zartes Pflänzchen und muss sehr gepflegt werden. Von „Heilung“ kann somit noch lange nicht gesprochen werden. Besonders der Lernprozess, der aus unserem Gefühl der Ablehnung von Migranten ein Gefühl der Akzeptanz, ein Gefühl des Miteinanders machen soll, um schließlich wieder den Einklang „Denken – Fühlen – Wollen“ zu erreichen, wird ein sehr langwieriger sein.

<sup>136</sup> Handelsblatt, Schul-Gewalt wirft Leitkultur-Frage auf, Montag, 03. April 2006. Quelle: <http://www.handelsblatt.com/pshb/fn/rehbi/sfn>.

<sup>137</sup> <http://www.psychiatrie-aktuell.de/disease/detail.jhtml?itemname=schizophrenia>

Im Folgenden möchte ich nun darauf eingehen, wie sich - politisch betrachtet - die deutsche Integrationspolitik in der noch jungen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland entwickelt hat. Wie ich darstellen werde, folgte die Integrationspolitik einer Entwicklung, die dem eben von mir geschilderten „Krankheitsbild“ entspricht. Klaus Bade<sup>138</sup> hat die bisherige Integrationspolitik in sechs Phasen eingeteilt, die „von der Nichtakzeptanz gesellschaftlicher Realität“ bis „zur zögernden Anerkennung der Tatsachen“ reichen. Ein Überblick über diese Phasen ist unweigerlich auch ein Rückblick auf bundesdeutsche Geschichte. Doch nur wenn wir die Vergangenheit kennen, können wir die Gegenwart verstehen und die Zukunft zu gestalten wagen. Ich werde mich im Folgenden strukturell am Phasenmodell von Klaus Bade orientieren.

### **Von der Nichtakzeptanz gesellschaftlicher Realität ...**

*„Wenn [in Deutschland – der Verf.] Ideal und Wirklichkeit nicht zusammenpassen, spricht das nicht gegen das Ideal, sondern gegen die Wirklichkeit“<sup>139</sup>*

#### **Die Anwerbephase**

Den Auftakt in der deutschen Immigrations- und Integrationspolitik nach dem zweiten Weltkrieg machte die *Anwerbephase (1955 – 1973)*. In der Zeit des heute als „Wirtschaftswunder“ verklärten Aufholprozesses der durch den Krieg völlig zerstörten deutschen Volkswirtschaft brauchte die stark wachsende Wirtschaft dringend Arbeitskräfte. Diese Arbeitskraft konnten und wollten die Deutschen selbst bald nicht mehr stellen und so wurden mittels bilateraler Verträge so genannte Anwerbevereinbarungen mit u.a. Italien (1955), Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961), Portugal (1964), sowie Jugoslawien (1968) unterzeichnet. In dieser Phase kamen insgesamt gut 14 Mio. „Gastarbeiter“ nach Deutschland, von denen jedoch rund 11 Mio. in diesem Zeitraum wieder in ihre Heimatländer zurückkehrten. In den frühen 70er Jahren lebten somit trotz der hohen Rate der Heimkehrer immer noch knapp 4 Mio. Ausländer in der Bundesrepublik. Diese ausländischen Mitbürger wollten vom „Gast“ in der Bezeichnung „Gastarbeiter“ nichts mehr wissen und sahen ihre Zukunft auf Dauer in Deutschland.

In diesem Zusammenhang ist es meines Erachtens wichtig darauf hinzuweisen, dass wir diese Migranten aus eigenem Antrieb und aus kurzfristigem wirtschaftlichem Kalkül in unser Land geholt haben. Wir haben sie „angeworben“, weil es erstens zwar allgemein genug deutsche Arbeitnehmer gab, diese aber immer weniger dazu bereit waren, lange und hart zu arbeiten: die effektiv geleisteten Arbeitsstunden in jenen Jahren gingen kontinuierlich zurück. Das bedeutet, dass die Deutschen begannen, lieber länger Urlaub zu machen, lieber geringere Wochenarbeitsstunden zu genießen, lieber öfter mal krank zu „feiern“, lieber länger zu studieren und lieber früher in Rente zu gehen – oder sich gleich gar nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen. Zweitens gab es speziell viel zu wenige Deutsche, die bereit gewesen wären, diejenigen Stellen zu besetzen, die schlussendlich die „Gastarbeiter“ besetzten: schmutzige, gefährliche, schlecht angesehene und miserabel bezahlte Jobs. Unsere Wirtschaft hat in jenen Jahren aber

<sup>138</sup> Bade, Klaus (1992); Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Grundprobleme und Entwicklungslinien. In: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.).

<sup>139</sup> Cohn-Bendit, Daniel; Schmid, Thomas (1993); Heimat Babylon. Das Wagnis der multikulturellen Demokratie. Hamburg: Hoffmann und Campe.

viele, auch ungelernte, „billige“ Arbeitskräfte gebraucht. Und weil die Wirtschaft immer mehr wuchs, die deutsche Bevölkerung aber immer weniger bereit war, die dafür nötige Arbeitsleistung zu bringen, schien damals die Lösung auf der Hand zu liegen: man „importierte“ sich die benötigte Arbeitskraft einfach dadurch, dass man ausländische Arbeitnehmer anwarb<sup>140</sup>.

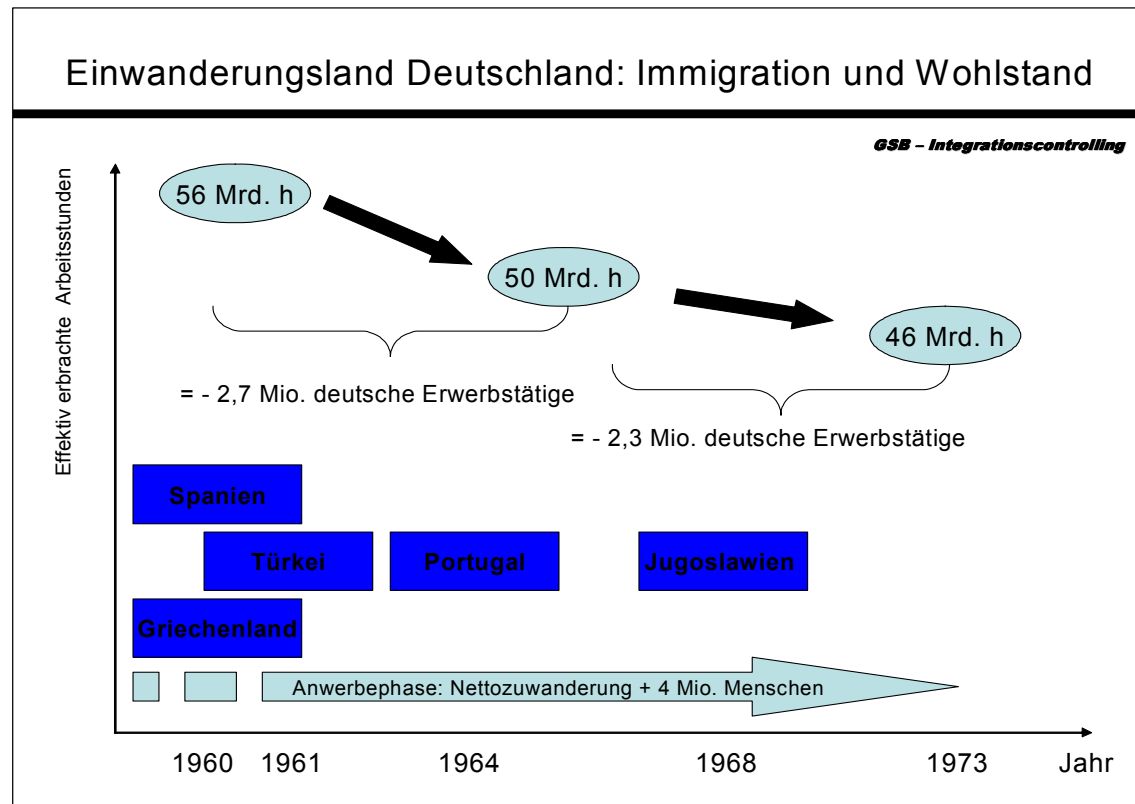
Natürlich war man damals (übrigens auf beiden Seiten) der festen Überzeugung, dass es sich dabei nur um ein kurzes Gastspiel handelte; dass die Gastarbeiter nach verrichteter Arbeit wieder in ihre Heimatländer zurückkehren würden. An mögliche Spätfolgen in Form von zu leistender Integrationsarbeit hat damals niemand gedacht. Marius Dietrich schreibt dazu: *„Deutschland ist also aus wirtschaftlichen Erwägungen zum Einwanderungsland geworden.“*<sup>141</sup> Vor dem Hintergrund der damaligen Hochkonjunktur und dem damit verbundenen Bedarf an Arbeitskräften stellt die folgende Graphik den Zusammenhang her zwischen der von Deutschland initiierten Immigration und dem damals aufkommenden Wunsch der Deutschen, den zunehmenden und immer spürbarer werdenden Wohlstand zu genießen. Abbildung 3.1 fasst den Trend in diesen Jahren zusammen<sup>142</sup>:

<sup>140</sup> Die „Lösung“ der Unternehmen auf – aus ihrer Sicht – zu hohe Löhne (vor allem in Bezug auf unqualifizierte Arbeit) und zu wenig flexible Arbeitnehmer in Deutschland sieht heutzutage, in Zeiten der EU und der Globalisierung, anders aus: anstatt geeignete Arbeitskräfte zu „importieren“, „exportieren“ die Unternehmen die Arbeit ins Ausland!

<sup>141</sup> Marius Dietrich, „Zuwanderung und kommunale Integrationspolitik – Multikulturelle Stadtpolitik in Toronto und Frankfurt am Main“ (2002), p. 67.

<sup>142</sup> Die Zahlen für die effektiv geleisteten Arbeitsstunden stammen von Meinhard Miegel. Er kommt in seinem Buch „Epochenwende. Gewinnt der Westen die Zukunft?“ Propyläen Verlag, Berlin (2005) zu dem Schluss: *„Die Deutschen wollten nicht mehr so viel arbeiten wie bislang und zogen sich massenhaft aus dem Arbeitsmarkt zurück. (...). Damit hatte sich in nur 13 Jahren [1960 – 1973, GSB] die von Deutschen erbrachte Arbeitsmenge ... um mehr als ein Fünftel vermindert – und das, obwohl die Wirtschaft händeringend nach Arbeitskräften suchte. Die gerissenen Löcher wurden von so genannten Gastarbeitern gestopft. Hätten die Deutschen in jener Zeit ihre Arbeitsmenge ... weniger zurückgeführt, hätte es keiner Zuwanderung bedurft. (...). Aber Freizeit, Vergnügen und Spaß oder ganz allgemein Lebensgenuss wurden immer wichtiger ....“* (p. 125). [Hervorhebung durch den Verf.].

### Abbildung 3.1 Deutschland in den 60er Jahren: Tausche Freizeit gegen Zuwanderung



Natürlich haben die Gastarbeiter – aufgrund der in ihren Heimatländern fehlenden wirtschaftlichen Perspektiven – zumindest in finanzieller Hinsicht ebenfalls von diesem wirtschaftlichen „Zweckbündnis“ profitiert: „Das Gesamteinkommen der Bürger dieser Länder stieg um die in Deutschland verdienten Einkommen, die Entwicklung zu Hause wurde beschleunigt, und die meisten Gastarbeiter gingen später mit ihrem ersparten Geld wieder zurück ...“<sup>143</sup>

Ich gehe auf diese Thematik deshalb so ausführlich ein, weil mir scheint, dass die Tatsache, dass wir die Anwerbung initiiert haben, in der heutigen Diskussion über die „Ausländerproblematik“ häufig ausgeblendet wird. Aus kurzfristigem Kalkül haben wir damals jene Situation leichtfertig heraufbeschworen, die wir heute so hart zu verbessern suchen: die Integration der aus fremden Ländern und Kulturen zugewanderten Menschen.

### Die Konsolidierungsphase

Als im Herbst 1973 die arabischen Ausföhrländer der OPEC ihre Ölproduktion drastisch drosselten, um sie so als Waffe im Konflikt mit Israel (Yom-Kippur-Krieg) einzusetzen, explodierte der Preis für Rohöl. Deutschland, ein rohstoffarmes Land, wurde von dieser Maßnahme hart getroffen und die Wirtschaft kühlte deutlich ab.

<sup>143</sup> Hans-Werner Sinn, „Ist Deutschland noch zu retten?“ (2004), Ullstein, p. 289.

Das schrumpfende Bruttosozialprodukt brauchte nun weniger Arbeitskräfte und das bekamen auch die „Gastarbeiter“ zu spüren. Da die bereits hier lebenden Ausländer mehr und mehr von der Arbeitslosigkeit getroffen wurden, zog der deutsche Staat die Notbremse: es kam zum so genannten „Anwerbestopp“, der die *Konsolidierungsphase (1973 – 1978)* einläutete. Weil Deutschland keine ausländischen Arbeitskräfte mehr brauchte, wollten es die bereits unter uns lebenden Ausländer auch nicht mehr dulden, geschweige denn weitere hinzuholen. Auch hier tritt nun wieder der oben angedeutete „Eigennutz“ deutlich zu Tage: wir haben die Ausländer wie eine wirtschaftliche Ware behandelt: brauchten wir sie, fragten wir sie nach (und freuten uns, wenn wir „billig“ einkauften, i.e. fleißige und anspruchslose Arbeiter für niedrige Löhne bekamen). Brauchen wir sie nicht, „bestellten“ wir sie einfach ab bzw. machten uns daran, sie wieder nach Hause zu schicken. Nicht gerade ein Ruhmesblatt in der deutschen Integrationsgeschichte und ein Punkt, der in der heutigen Ausländer- und Integrationsdiskussion allzu oft in Vergessenheit gerät.

Doch wie so oft kamen die Dinge anders als erwartet: der Anwerbestopp verbot den Gastarbeitern nach einer Rückkehr in die Heimat die Wiedereinreise nach Deutschland. Doch anstatt z.B. in die Türkei zu den Familien zurückzukehren und dort zu bleiben, beschlossen viele Ausländer indes, Deutschland nicht zu verlassen und stattdessen ihre Familien zu sich zu holen. Deutschland wurde *„...paradoxiert durch den Anwerbestopp endgültig zum Einwanderungsland ...“*.<sup>144</sup> Klaus Bade bezeichnete diesen Effekt als *„Bumerang der Ausländerpolitik“*, der dazu führte, dass *„... Arbeitswanderung zur echten Einwanderung ...“* wurde.<sup>145</sup> Obwohl der Fokus der Konsolidierungsphase auf der Begrenzung des Zuzugs sowie auf der Ermutigung der Ausländer zur Rückkehr in ihre Heimatländer lag, war diese Politik letzten Endes nicht erfolgreich. Am Ende dieser Phase war die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer sogar leicht angestiegen und lag bei gut 4,1 Mio. Menschen.

## Die Phase der Integrationskonzepte

Der nun folgende Zeitabschnitt war durchaus pragmatisch: hatte man es bisher nicht geschafft, die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer zu reduzieren, so musste man nun damit beginnen, zumindest erste Versuche zu unternehmen, sich mit den Ausländern zu arrangieren. Es folgte also eine Phase der *Integrationskonzepte (1978–1982)*. Zum ersten Mal wurde von der Bundesregierung ein so genannter Ausländerbeauftragter eingesetzt. Heinz Kühn (SPD) wurde 1978 in dieses Amt berufen und legte 1979 das nach ihm benannte „Kühn-Memorandum“ vor, aus dem ich eingangs zitiert habe. Dieses Memorandum konstatierte zum ersten Mal offiziell und für Viele überraschend: *„Undifferenzierte Konzeptionen einer Integration „auf Zeit“ sind in sich widersprüchlich und unrealistisch und werden von den tatsächlichen Gegebenheiten permanent und augenfällig widerlegt.“*<sup>146</sup> Das war neu. Bisher war man – auch in Regierungskreisen – von „Gastarbeitern“ im wahrsten Sinne des Wortes ausgegangen: Arbeiter, die als „Gast“ auch irgendwann mal wieder gehen würden. Herr Kühn folgerte als Konsequenz dieser oben zitierten Tatsache u.a. eine *„Anerkennung der faktischen Einwanderung“*, eine *„erhebliche Intensivierung*

<sup>144</sup> Marius Dietrich, „Zuwanderung und kommunale Integrationspolitik – Multikulturelle Stadtpolitik in Toronto und Frankfurt am Main“ (2002), p. 67.

<sup>145</sup> Klaus Bade, „Europa in Bewegung“, p. 32.

<sup>146</sup> Kühn-Memorandum (1979), gefunden in: [www.migration-online.de](http://www.migration-online.de), p. 5.



integrativer Maßnahmen“, die „Ablösung aller segregierenden Maßnahmen“, „Verstärkung ihrer [der Ausländer – der Verf.] politischen Rechte“, bis hin zum „Optionsrecht der in der Bundesrepublik geborenen und aufgewachsenen Jugendlichen auf Einbürgerung“.<sup>147</sup> Gerade wegen des damaligen Verständnisses von „Integration“ als „Assimilation“, i.e. als ausschließliche Aufgabe der Ausländer, die sich an die deutsche Mehrheitskultur anzupassen hatten, ist diese Sichtweise meines Erachtens auch und gerade für die damalige Zeit als sehr modern und fortschrittlich einzustufen. Zum ersten Mal griff die Regierung das Thema Integration auf und unternahm den Versuch, die Sache in den Griff zu bekommen. Die Integrationspolitik schien auf dem richtigen Weg zu sein. Gegen Ende dieser Integrationsphase 1982 lebten in Deutschland rund 4,7 Mio. Ausländer.

### Die Phase der Begrenzungs politik

Im Jahre 1982 änderte sich die politische Großwetterlage: die damalige rot-gelbe Bundesregierung wurde in diesem Jahr von der schwarz-gelben Regierung unter Helmut Kohl abgelöst. Bundeskanzler Kohl beschwor damals die „geistig-moralische Wende“ in der Republik. Aus integrationspolitischer Sicht muss diese „Wende“ jedoch als eine Wende in die falsche Richtung bezeichnet werden, denn es begann die *Phase der Begrenzungs politik (1982 – 1989)*. Auf der einen Seite versuchte die Politik damals verstärkt, die bei uns lebenden Ausländer zur Rückkehr in ihre Ursprungsländer zu bewegen. Aus diesem Grund wurden verschiedene Rückkehrförderungen eingerichtet, u.a. zum Beispiel die Rückvergütung der in Deutschland einbezahlten Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung, oder gar die Ausbezahlung einer Rückkehrprämie. Auf der anderen Seite wurde den in Deutschland verbleibenden Ausländern das Leben wenn schon nicht bewusst schwer, so doch zumindest nicht leichter gemacht. Die Politik hielt nun wieder streng am „Nicht-Einwanderungsland-Prinzip“ fest (kein Wort mehr von der im Kühn-Memorandum geforderten Stärkung der politischen Rechte, schon gar nicht vom Optionsrecht für die in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Jugendlichen auf Einbürgerung) und die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung Liselotte Funke (FDP) konnte kaum integrationsfördernde Akzente setzen. Wenn das Thema Ausländerintegration überhaupt zum Zuge kam, dann aus puren wahltaktischen Gründen: die „Ausländerproblematik“ wurde bewusst von den Politikern mit der „Asylproblematik“ in einen Topf geworfen um bei den Wählern Ängste geschürt und somit Wahlstimmen zu bekommen. Klaus Bade betitelte die 80er Jahre folglich als „... für die Gestaltung der Problembereiche von Migration, Integration und Minderheiten zum historisch verlorenen Jahrzehnt.“<sup>148</sup> Am Ende dieses „verlorenen Jahrzehnts“ lebten in der Bundesrepublik ca. 4,6 Mio. Ausländer.

### Die Phase der restriktiven gesetzlichen Regelungen

*„Das Land, das die Fremden nicht schützt, geht bald unter.“*  
(J. W. Goethe)

Mit dem Fall der Mauer in Deutschland und dem damit verbundenen Fall des Eisernen Vorhangs in Mitteleuropa kamen massive Veränderungen auf die Politik zu.

<sup>147</sup> Ebenda, S. 5 f.

<sup>148</sup> Klaus Bade, „Homo Migrans. Wanderungen aus und nach Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven“ (1994), Essen: Klartext, p. 40.

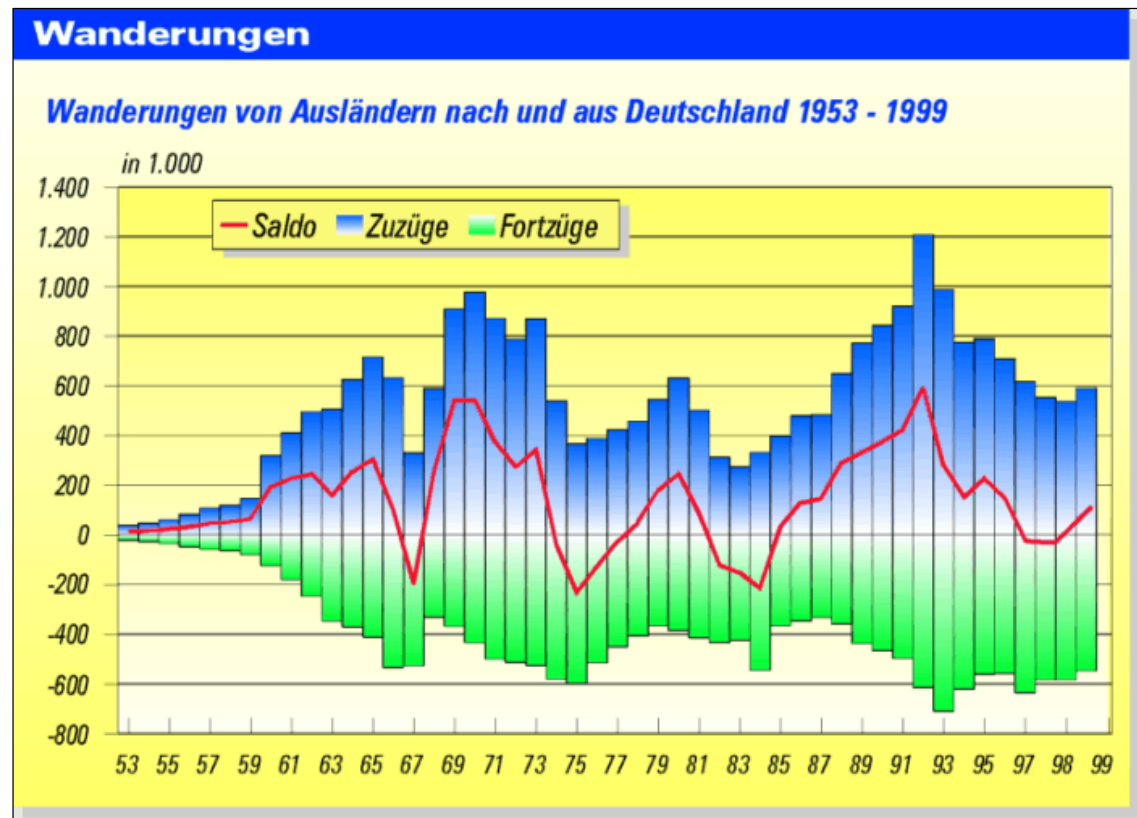
Sie versuchte auf diese Veränderungen mit restriktiven Gesetzen zu reagieren, weshalb dieser Abschnitt auch als *Phase der restriktiven gesetzlichen Regelungen (1989 – 1998)* bezeichnet werden kann. Diese Regelungen waren als Antwort auf zwei – dem Wesen nach unterschiedliche, aber zeitgleiche – Phänomene gedacht. Zum einen war in den Jahren des Umbruchs (1988 – 1992) ein deutlicher Anstieg bei der Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu verzeichnen. Der damalige (Bürger)Krieg im ehemaligen Jugoslawien, sowie die gewaltsamen Unruhen in anderen Teilen Mittel- und Osteuropas führten dazu, dass verstärkt Flüchtlinge und Asylbewerber in unser Land strömten. Zum anderen kamen in diesen Jahren Aussiedler v.a. aus der sich in Auflösung befindenden Sowjetunion zu uns. Aufgrund unseres deutschen Selbstverständnisses als Herkunftsgemeinschaft, waren und sind diese Menschen „Deutsche“, weil sie „deutsches Blut“ haben und somit dem „ius sanguinis“ folgend auch sofort die deutsche Staatsbürgerschaft erhielten. Im Gipfeljahr 1992 allein wanderten netto knapp 700.000 Asylbewerber, (Bürger)Kriegsflüchtlinge und Aussiedler nach Deutschland ein.

Die politische Diskussion jener Tage rund um das Thema Ausländer kann auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden: „Das Boot ist voll“. Die deutsche Bevölkerung – teilweise „angeheizt“ durch wahltaktische Manöver einiger politischer Parteien – war mit dem massiven Zuzug von Ausländern überfordert und reagierte zunehmend mit Abwehrmechanismen. Trauriger „Höhepunkt“ der damals in den Köpfen vieler herrschenden Verwirrung waren die (Brand) Anschläge auf Ausländer. *„Zu solchen fremdenfeindlichen Anschlägen kam es unter anderem in Hoyerswerda (17.-22.09.1991), wo Asylsuchende aus ihren Unterkünften vertrieben, beim Abtransport angegriffen und durch Steinwürfe verletzt wurden, in Hünxe (3.10.1991), wo zwei Flüchtlingskinder bei einem Brandanschlag schwer verletzt wurden, in Rostock-Lichtenhagen (23.-27.08.1992), wo Asylsuchende unter öffentlichem Beifall tagelang in ihren schließlich brennenden Unterkünften belagert und angegriffen wurden, in Mölln (23.11.1992) und in Solingen (29.05.1993), wo seit langem in Deutschland lebende bzw. hier geborene und aufgewachsene Mitglieder türkischer Familien in ihren Häusern verbrannten oder schwer verletzt die Brandanschläge überlebten. In der Nacht zum 25. März 1994 brannte in Lübeck zum ersten Mal seit dem nationalsozialistischen Novemberpogrom von 1938 wieder eine Synagoge in Deutschland.“*<sup>149</sup> Die Politik versuchte durch restriktive Gesetze den Zuzug weiterer Ausländer nach Deutschland zu verhindern. Infolgedessen wurde z.B. 1993 der „Asylkompromiss“ eingeführt, der die so genannte „Dritt-Staaten-Regelung“ beinhaltete, sowie eine Liste sicherer Herkunftsstaaten formulierte. Asylbewerber, die aus einem sicheren Dritt-Staat nach Deutschland einreisen wollten bzw. ursprünglich aus einem sicheren Herkunftsland kamen, konnten bereits an der deutschen Grenze pauschal wieder abgeschoben werden. Auch auf den Zustrom von Aussiedlern wurde gesetzlich reagiert: potentielle Aussiedler mussten ihre Einreise im Herkunftsland beantragen, Quoten wurden festgelegt, teilweise waren Nachweise der Diskriminierung erforderlich, und schließlich mussten bereits in Herkunftsland deutsche Sprachkenntnisse nachgewiesen werden. Diese restriktive Gesetzgebung waren durchaus erfolgreich: im Jahre 1998 war der Nettozuzug von Ausländern (nach 700 000 im Jahre 1992) wieder annähernd auf Null gefallen.

<sup>149</sup> Evangelische Kirche Deutschland, „Fremdenangst und Politik im vereinigten Deutschland“, Punkt 12. Quelle: [http://www.ekd.de/EKD-Texte/2129\\_migration\\_1997\\_fremd2.html](http://www.ekd.de/EKD-Texte/2129_migration_1997_fremd2.html)

Eine graphische Übersicht über die Nettozuwanderung nach Deutschland über all die verschiedenen Phasen der Zuwanderungspolitik bietet Abbildung 3.2:

**Abbildung 3.2: Nettozuwanderung nach Deutschland von 1953 bis 1999**



Quelle: Isoplan; <http://www.heimat-in-deutschland.de/texte/index.php?thema=7&kategorie=26&textID=35&modus=full>

### **... zur zögernden Anerkennung der Tatsachen**

#### **Die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes**

Im Jahr 1998 wurde der „Kanzler der deutschen Einheit“ Helmut Kohl von den Wählern in den Ruhestand geschickt und seine schwarz-gelbe Koalition von der rot-grünen Regierung unter Gerhard Schröder abgelöst. Auch wenn einer der damaligen Wahlkampfsprüche der SPD war *„Wir machen nicht alles anders, aber vieles besser“*, so war dies zumindest hinsichtlich der Ausländerpolitik nicht ganz zutreffend: die Ausländerpolitik der rot-grünen Regierung unterschied sich deutlich von der ihrer konservativen Vorgänger. Marius Dietrich spricht sogar von einem *„... Paradigmenwechsel in der deutschen Immigrations- und Integrationspolitik sowie beim Staatsangehörigkeitsrecht ...“*.<sup>150</sup> Die ursprünglich angestrebten Ziele waren in der Tat revolutionär und hätten einen echten Paradigmenwechsel bedeutet.

<sup>150</sup> Marius Dietrich, „Zuwanderung und kommunale Integrationspolitik – Multikulturelle Stadtpolitik in Toronto und Frankfurt am Main“ (2002), p. 71.

Die rot-grüne Koalition strebte u.a. an, das veraltete „ius-sanguinis-Prinzip“ durch das „Ius soli-Prinzip“ zu ersetzen – d.h. in Deutschland geborenen Kindern ausländischer Eltern die deutsche Staatsbürgerschaft zu verleihen. Darüber hinaus sollte auch der Besitz einer doppelten Staatsbürgerschaft erlaubt sein, sowie eine Einbürgerung bereits nach 8 Jahren (vorher 15 Jahre) permanenten Aufenthalts in Deutschland unter Nachweis von deutschen Sprachkenntnissen ermöglicht werden. Diese Sicht der Ausländerpolitik entspricht eher dem republikanischen oder pluralistischen Integrationsmodell und wäre eine Abkehr vom in Deutschland bis dato vorherrschenden Exklusiv Modell gewesen (siehe Abbildung 2.2).

Einem Lobbyismusvertreter des Exklusivmodells gleich ging jedoch damals die hessische CDU im Landtagswahlkampf auf die Barrikaden und startete unter Roland Koch eine Unterschriftenkampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft. Gemäß dem Exklusivmodell könne eine Einbürgerung nicht „ex ante“ verliehen werden, sondern nur „ex post“, erst am Ende einer gelungenen Integration. Die CDU hatte mit ihrer Unterschriftenaktion Erfolg und gewann auch deshalb die Wahl in Hessen. Die rot-grüne Regierung hingegen bekam Angst vor der eigenen Courage (oder besser: vor weiterem Verlust an Wählerstimmen) und verwässerte folglich den Gesetzesentwurf zum Staatsangehörigkeitsrecht. Anstatt allen in Deutschland geborenen Ausländerkindern die deutsche Staatsangehörigkeit zu gewähren, sah der rot-grüne Gesetzesentwurf nun das so genannte „Optionsmodell“ vor. Der Grundgedanke dabei ist, dass hier geborene Ausländerkinder unter bestimmten Umständen die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten können, sich aber zwischen dem 18. und 23. Lebensjahr zwischen der deutschen oder der Staatsbürgerschaft der Eltern entscheiden müssen. Dieses neue Staatsangehörigkeitsgesetz trat am 01.01.2000 in Kraft. Das Gesetz zeigte – wie von seinen Machern erwünscht und erwartet – sofort Wirkung: Lag die Zahl der Einbürgerungen 1999 noch bei knapp 143,000, so stieg sie im Jahr des Inkrafttretens des neuen Staatsangehörigkeitsgesetzes um 30% auf 186,000.<sup>151</sup>

## Die Reform des Zuwanderungsgesetzes

Neben der Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes wagte Rot-Grün auch den Versuch, ein Zuwanderungsgesetz auf den Weg zu bringen. Mit Erfolg: nach Umwegen gelang es der Regierung das Zuwanderungsgesetz mit Inkrafttreten 01.01.2005 durchzusetzen. Dieses Gesetz stellt gleich in mehrfacher Hinsicht einen integrationspolitischen Paradigmenwechsel dar und verdient es deshalb, genauer betrachtet zu werden. Dabei möchte ich aber nicht ins Detail gehen, sondern lediglich zwei Kernpunkte aus dem Gesetz herausgreifen. Eine Zusammenfassung aller neuen Regelungen findet sich auf der Homepage des Bundesinnenministeriums<sup>152</sup>, ebenso das gesamte Gesetz im Wortlaut.<sup>153</sup>

Kernpunkt Nummer eins ist der Fokus auf Integration, den das Zuwanderungsgesetz setzt. Den Integrationsprozess könnte man mit „Fördern und Fordern“ beschreiben – ganz im Sinne des oben erwähnten Paradigmenwechsels. Natürlich müssen die hier lebenden Ausländer (auch in ihrem eigenen Interesse) bestrebt sein, sich so gut wie möglich am Integrationsprozess zu beteiligen. Aus

<sup>151</sup> Bundeszentrale für politische Bildung, Ausgabe 01/02. Quelle: [http://www.migration-info.de/migration\\_und\\_bevoelkerung/artikel/020102.htm](http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/020102.htm)

<sup>152</sup> Quelle: [http://www.zuwanderung.de/downloads/Einzelheiten\\_des\\_Zuwanderungsgesetzes.pdf](http://www.zuwanderung.de/downloads/Einzelheiten_des_Zuwanderungsgesetzes.pdf)

<sup>153</sup> Quelle: [http://www.zuwanderung.de/downloads/Zuwanderungsgesetz\\_gesamt.pdf](http://www.zuwanderung.de/downloads/Zuwanderungsgesetz_gesamt.pdf)

diesem Grund hat der Staat im Zuwanderungsgesetz §44a die „*Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs*“ verankert. Diese Verpflichtung ist keinesfalls ein „zahnloser Papiertiger“; unter §44 ist ebenfalls geregelt: „*Kommt ein Ausländer seiner Teilnahmepflicht aus von ihm zu vertretenden Gründen nicht nach, ... kann die die [staatlichen Hilfs-, der Verf.] Leistung bewilligende Stelle ... die Leistungen bis zu Zehn von Hundert kürzen.*“ Diesem „Fordern“ steht aber auch die Einsicht gegenüber, dass ein Integrationsprozess nicht einseitig von den Ausländern erbracht werden kann. Auch die Mehrheitsgesellschaft muss sich um Integration bemühen: hier kommt das „Fördern“ ins Spiel. Der Gesetzgeber fördert die Integration dadurch, dass er nicht nur Integrationskurse für Ausländer festschreibt, sondern im Gesetz unter §44 auch eine „*Berechtigung zur Teilnahme an Integrationskursen*“ verlangt. Fördern und Fordern, Berechtigung und Verpflichtung: die beiderseitige Verantwortung sowohl der Mehrheits- als auch der Minderheitsgesellschaft am Integrationsprozess ist somit rechtlich abgebildet – ein echter Paradigmenwechsel.

Den Inhalt eines solchen Integrationskurses selbst bestimmt das Zuwanderungsgesetz unter §43 wie folgt: „*Der Integrationskurs umfasst einen Basis- und einen Aufbausprachkurs ... zur Erlangung ausreichender Sprachkenntnisse sowie einen Orientierungskurs zur Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland.*“<sup>154</sup> Koordiniert und durchgeführt wird dieser Integrationskurs von dem neu gegründeten Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das ich als Kernpunkt Nummer zwei nun näher beschreiben möchte.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BaMF) hat seinen Sitz in Nürnberg und geht aus dem bisherigen Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hervor. Es hat - Stand 2004 – 2.230 Mitarbeiter. Eine seiner Hauptaufgaben liegt darin, die Integrationskurse zu entwickeln, zu koordinieren und durchzuführen. Das BaMF kann sich dabei privater und öffentlicher Träger bedienen, das heißt die eigentliche Durchführung der Kurse an Wohlfahrtsverbände oder Volkshochschulen quasi auszulagern. Über die Integrationskurse hinaus hat das BaMF noch eine Reihe weiterer Aufgaben. So ist es z.B. verantwortlich für die Führung eines Ausländerzentralregisters. Weiterhin versuchen die Mitarbeiter des BaMF in Deutschland lebende Ausländer bei ihrer freiwilligen Rückkehr in ihre Heimatländer zu unterstützen. Doch auch im akademisch-theoretischen Bereich ist das BaMF tätig: es betreibt Forschung zum Thema Migration. Schlussendlich ist das BaMF auch eine gewaltige Kommunikationsdrehscheibe. Es koordiniert Informationen zwischen den Ausländerbehörden, der Bundesagentur für Arbeit, den deutschen Ausländervertretungen – und auch uns als Bürger dieses Landes. Wer den Internetauftritt der BaMF besucht, wird sich über eine qualitativ hochwertige sowie inhaltlich breit aufgestellte Webpage freuen können<sup>155</sup>.

Auch wenn ich Gefahr laufe mich zu wiederholen, so möchte ich doch erneut darauf hinweisen: der meines Erachtens weitaus wichtigste Punkt beim neuen Zuwanderungsgesetz ist die Selbsterkenntnis, die das deutsche Volk über seine gewählten Repräsentanten mit diesem Gesetz manifestiert. Der damalige Bundesinnenminister Otto Schily formulierte es so: „*Das neue Zuwanderungsgesetz ist Ausdruck der Erkenntnis, dass es in Deutschland seit vielen Jahren Zuwanderung gibt und auch in Zukunft geben wird. Es markiert damit eine Grenze. Hinter diese*

<sup>154</sup> Quelle: [http://www.zuwanderung.de/downloads/Zuwanderungsgesetz\\_gesamt.pdf](http://www.zuwanderung.de/downloads/Zuwanderungsgesetz_gesamt.pdf)

<sup>155</sup> Das BaMF ist zu finden unter <http://www.bamf.de/>

*Erkenntnis werden wir nie wieder zurückfallen.*<sup>156</sup> Ein Volk, das ein Zuwanderungsgesetz formuliert, kann unmöglich gleichzeitig „kein Einwanderungsland“ sein. Diese Einsicht, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, ist unabdingbare Voraussetzung dafür, dass vernünftige Integrationsarbeit geleistet werden kann. Es ist – um bei der weiter oben formulierten Metapher der Schizophrenie zu bleiben – der Beginn des Heilungsprozesses: erst wenn der Patient überhaupt erkannt hat, dass er tatsächlich krank ist, kann er eine Therapie beginnen und den Heilungsprozess aktiv vorantreiben. Nun, nach gut fünf Jahrzehnten Zuwanderung ist diese Erkenntnis endlich in unseren Köpfen angekommen.

Auf nationaler Ebene ist der Rahmen für gute Integrationspolitik also nun endlich gesteckt. Sie ist organisatorisch im BaMF verankert und rechtlich im Zuwanderungsgesetz bzw. Staatsbürgerschaftsrecht formuliert. Doch damit ist erst die notwendige, aber nicht die hinreichende Bedingung für erfolgreiche Integration erfüllt. Jetzt brauchen wir integrationspolitisches Handeln vor Ort; und der Ort, an dem Integration stattfindet, ist nun mal die Kommune. Ihr gilt die Aufmerksamkeit des nächsten Abschnitts, denn das Handeln in den Kommunen entscheidet über erfolgreiche oder gescheiterte Integration.

<sup>156</sup> Quelle: [www.zuwanderung.de](http://www.zuwanderung.de)



## Kapitel IV) Ort der Entscheidung: die Kommunen

*„Die Integrationsmaschine Stadt, deren Antriebskraft durch das Wachstum der Bevölkerung, das Wachstum der Arbeitsplätze und von starken planerischen und sozialstaatlichen Interventionen gespeist wurde, **funktioniert immer weniger**. Denn die Entwicklung zeigt ... auf eine zunehmende sozioökonomische Polarisierung und soziokulturelle Heterogenisierung.“*  
(Wilhelm Heitmeyer)

### **Die Kommune als „robuste Integrationsmaschine“<sup>157</sup>**

Nach dem Exkurs über die Geschichte der Integrationspolitik in Deutschland auf nationaler Ebene, nun zurück zu den Kommunen und ihre Bedeutung im Integrationsprozess. Im Land Nordrhein-Westfalen bringen es die Verfasser des „Handbuch für Kommunen“ auf den Punkt: die Kommunen sind ein „... *wichtiger und verlässlicher Partner für erfolgreiche Integration. Im örtlichen Miteinander entscheiden sich Erfolg und Misserfolg von Integration: in den Stadtteilen und Wohnvierteln, den Schulen, den Einrichtungen der Erwachsenenbildung und auf dem lokalen Berufsbildungs- und Arbeitsmarkt.*“<sup>158</sup> In die gleiche Kerbe schlagen Viktoria Waltz und Michael Krummacher, wenn sie sagen: „Ob die soziale Integration der dauerhaft in der Bundesrepublik lebenden Ausländer/Innen, ob das kulturelle Neben- und Miteinander der Minderheitenkulturen mit der einheimischen Minderheit gelingt, entscheidet sich vor allem in den Städten“<sup>159</sup> Denn: auch wenn internationale politische wie religiöse Faktoren Rückkopplungen verursachen und auch wenn auf nationaler Ebene die Leitlinie für die kommunale Integrationsarbeit gemacht und somit der Handlungsrahmen für die Kommunen abgesteckt wird, so obliegt die eigentliche Integrationsarbeit in der Tat den Kommunen selbst.

Wie im Kapitel I ausgeführt, zeigt sich gerade in den deutschen Großstädten das ganze Ausmaß der Notwendigkeit praktischer Integrationsarbeit: Städte wie Frankfurt am Main haben einen Ausländeranteil von 29%<sup>160</sup>. Dies sind jedoch nur die so genannten „Passausländer“. Deutsche mit Migrationshintergrund, wie zum Beispiel Aussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion, sind hier noch gar nicht eingerechnet. Andere Großstädte wie Berlin, Köln oder Hamburg folgen Frankfurt in Bezug auf den Ausländeranteil dicht auf. Überall gibt es die gleichen Probleme, überall wird der Ruf nach effektiver Integrationsarbeit angesichts zunehmender Parallelgesellschaften lauter. Dabei kann für die Zukunft keinesfalls Entwarnung gegeben werden, im Gegenteil: die „... *integrationspolitischen Anforderungen an die Kommunen werden noch zunehmen.*“<sup>161</sup> Die Hintergründe dafür habe ich bereits in Kapitel I im Abschnitt über Migration erläutert.

Dabei unterliegt die Einwanderungspolitik der Bundesrepublik Deutschland einer klaren Aufgabenteilung: „Während auf Bundesebene das Ziel dieser Politik

<sup>157</sup> Wilhelm Heitmeyer, „Zur Gefährdung der integrativen Stadtgesellschaft“. Quelle: <http://www.wz.nrw.de/magazin/archivartikel.asp?nr=202&ausgabe=1999/2&magname=&titel=Zur%20Gef%C3%A4hrdung%20der%20integrativen%20Stadtgesellschaft>

<sup>158</sup> Das Sozialministerium des Landes Nordrhein-Westfalens, „Ein Handbuch für Kommunen, Integrationsarbeit – effektiv organisiert“ (2004), S. 3.

<sup>159</sup> Michael Krummacher; Viktoria Waltz: „Einwanderer in der Kommune. Analysen, Aufgaben und Modelle für eine multikulturelle Stadtpolitik. (1996).

<sup>160</sup> Marius Dietrich, „Zuwanderung und kommunale Integrationspolitik – Multikulturelle Stadtpolitik in Toronto und Frankfurt am Main“ (2002), p. 5.

<sup>161</sup> Das Sozialministerium des Landes Nordrhein-Westfalens, „Ein Handbuch für Kommunen, Integrationsarbeit – effektiv organisiert“ (2004), S. 3.



*primär in der Begrenzung der Zuwanderung liegt, wird auf kommunaler Ebene eher die Integration der Migranten/innen gefördert und das Zusammenleben von Deutschen und Nicht-Deutschen gestaltet.*<sup>162</sup> Doch welche Möglichkeiten haben die Kommunen überhaupt, dieser Aufgabe gerecht zu werden? Wie sieht der rechtliche Handlungsrahmen aus, wie steht es um die finanziellen und personellen Ressourcen? Haben sich die Kommunen bisher des Themas Integration überhaupt angenommen?

### **Kommune als Primus inter Pares in der kommunalen Integrationspolitik**

Die Aufgabe der Integration ist so komplex, dass es notwendig ist, die erforderlichen Maßnahmen auf viele Schultern zu verteilen. Das Arbeiten in Netzwerken folglich unabdingbar und somit „... *die Rolle der Kommune als die eines Akteurs unter anderen zu sehen. Ihr kommt allerdings, was die Planung und Steuerung von [Integrations- der Verf.] Prozessen angeht, eine besonders bedeutende Rolle zu.*“<sup>163</sup> Natürlich muss die Kommune bestimmte Aufgaben selbst erledigen; manche Aufgaben wie beispielsweise das Pass- und Meldewesen darf sie von Gesetztes wegen schon gar nicht an andere Einrichtungen übertragen. Denn die Kommunalverwaltung ist und bleibt derjenige Akteur im Integrationsprozess, der „... *alleine über eine demokratisch legitimierte politische Führung*“<sup>164</sup> verfügt.

Die Aufgabe der Kommunalverwaltung im Integrations-Netzwerk kann somit primär als Führungsaufgabe verstanden werden. Im Idealfall laufen bei ihr alle Integrationsfäden zusammen; sie koordiniert, ist Drehscheibe für Kommunikation und hält – auf gut Deutsch – „den Laden zusammen“. Führung in diesem Zusammenhang heißt eben mitnichten, dass die Kommunalverwaltung alle Aufgaben selbst lösen und alle Entscheidungen selbst treffen muss. Die Kommunalverwaltung sollte aus einer anderen Überlegung heraus die Führung übernehmen: „... *wegen ihrer Fähigkeit, aus der Vielzahl der Details und Informationen Strategien abzufiltern, die für komplexe ... Anforderungen richtig sind. Führung reduziert Komplexität.*“<sup>165</sup> Das muss ihr Anspruch sein, aus dem sich ihre Führungskompetenz ableitet. Darüber hinaus besteht die Führungsaufgabe der Kommunalverwaltung im Integrationsprozess darin, „... *Systeme und Strukturen zu schaffen, in denen die bestmögliche Kooperation und die flüssige Verarbeitung des verteilten Wissens sichergestellt wird.*“ Sie schafft somit die Voraussetzung, „... *dass jede Entscheidung dort getroffen werden kann, wo das >>entscheidende<< Wissen für sie vorliegt.*“<sup>166</sup> Nur wenn es der Kommunalverwaltung gelingt, durch gute Führung alle beteiligten (Migranten)Vereine, Organisationen und anderen Behörden, sowie letztendlich jeden einzelnen Bürger der Stadt auf die Aufgabe der Integration einzuschwören, können Reibungsverluste in Form von doppelter oder unkoordinierter Arbeit, sowie das Nicht-Bearbeiten wichtiger Integrationsfelder vermieden werden. Die zielgerichtete Beteiligung ist „... *geradezu Voraussetzung für den Erfolg, der häufig die Einwilligung und das Kooperieren eines Partners voraussetzt.*“<sup>167</sup> Wie pflegt der

<sup>162</sup> Martin Schmitz, „Integrationsmaßnahmen und Integrationspolitik der Stadt Frankfurt am Main“, S. 8 (1998). Herausgegeben vom Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main.

<sup>163</sup> Das Sozialministerium des Landes Nordrhein-Westfalens, „Ein Handbuch für Kommunen, Integrationsarbeit – effektiv organisiert“ (2004), S. 39.

<sup>164</sup> Ebenda, S. 39.

<sup>165</sup> Gertrud Höhler, „Wettspiele der Macht“ (2005), Ullstein Verlag, S. 71.

<sup>166</sup> Ebenda.

<sup>167</sup> Das Sozialministerium des Landes Nordrhein-Westfalens, „Ein Handbuch für Kommunen, Integrationsarbeit – effektiv organisiert“ (2004), S. 39.

Integrationsbeauftragte der Stadt Wuppertal, Jürgen Lemmer, diesbezüglich immer zu sagen: *„Es macht keinen Sinn, Angebote zur Integration FÜR die Ausländer zu machen; es funktioniert nur, Angebote MIT den Ausländern zu machen. Die >>gleiche Augenhöhe>> ist der Schlüssel zum Erfolg.“*<sup>168</sup>

## Institutioneller Handlungsrahmen für Kommunen

Integrationspolitik in Kommunen findet nicht im „luftleeren“ Raum statt. Sie ist zwingend eingebunden in das nationale integrationspolitische Grundmodell. Wie weiter oben im Abschnitt über nationale integrationspolitische Grundkonzepte dargestellt, herrscht in Deutschland – trotz der oben ebenfalls dargestellten Modifikationen der rot-grünen Bundesregierung – das Exklusivmodell vor. Dieses stützt sich auf die Pfeiler „Ius Sanguinis“, „Herkunftsgemeinschaft“ und „späte/keine Einbürgerung“. Der eingeleitete Paradigmenwechsel in der Ausländerpolitik durch Rot-Grün hat jedoch dazu geführt, dass diese Pfeiler brüchig geworden sind. Das neue Staatsbürgerschaftsrecht sowie das Zuwanderungsgesetz haben gehörig an diesen Pfeilern gerüttelt – zum Einsturz gebracht oder gar ersetzt haben sie sie jedoch noch nicht. Dafür braucht es noch Zeit, denn das Exklusivmodell ist in den Köpfen der Deutschen verankert. Meinungen, Überzeugungen, oder gar Weltanschauungen ändert man nicht über Nacht; das ist ein langer Lernprozess, der über Generationen andauern kann.

Vor dem Hintergrund des Exklusivmodells in Deutschland muss kommunale Integrationspolitik folgenden schwierigen Spagat versuchen. Zum einen bedeutet Politik meines Erachtens „Führung“. Ich erwarte von unseren Politikern dass sie führen, d.h. die Richtung vorgeben, indem sie ihren „richtigen“ Weg in eine bessere Zukunft darstellen – und auch verfolgen. Führen ist somit das Gegenteil von „dem Volk aufs Maul schauen“, „die Stammtischhoheit haben“, oder „im Konsens entscheiden“. Auf die Integrationspolitik angewendet braucht es also auf kommunaler Ebene Politiker, die sich für die Integration einsetzen und auch bereit sind Thesen zu vertreten, die nicht in Einklang mit dem Exklusivmodell stehen. Dazu gehört z.B. klar zu machen, dass Integration nicht gleich Assimilation ist und folglich der Integrationsprozess ein zweiseitiger Lernprozess sowohl der Minderheiten- als auch der Mehrheitsgesellschaft erfordert.

Die andere Seite des Spagates besteht darin, die Sache nicht zu „überreizen“, die Menschen durch Migration und Integration nicht zu überfordern. Die Mehrheitsgesellschaft hat das Recht, auf demokratischen Wegen und in friedlicher Art und Weise ihre Ängste und Sorgen in Bezug auf (subjektiv) wahrgenommene „Überfremdung“ zu äußern. Derartige Meinungsäußerungen darf ein verantwortungsbewusster Politiker auf keinen Fall mit der „Nazi-Keule beantworten“, indem er diesen Menschen geistige Nähe zu rechtsradikalen Organisationen unterstellt. In diesem Fall läuft der Kommunalpolitiker Gefahr, kontraproduktiv zu werden, weil er in den Augen der Mehrheitsgesellschaft nur noch die Interessen der Minderheitengesellschaft vertritt. Kurzum: erfolgreiche kommunale Integrationspolitik ist ein Balance-Akt zwischen der vorherrschenden – und in den Köpfen der Menschen verankerten – nationalen Integrationspolitik und dem, was für die Zukunft als wünschenswert und richtig erachtet wird. Der erfolgreiche Kommunalpolitiker muss also immer abwägen zwischen dem, was er selbst als richtig erachtet und dem, was

<sup>168</sup> Jürgen Lemmer, Integrationsbeauftragter der Stadt Wuppertal, in einem persönlichen Gespräch mit dem Verfasser.

er politisch durchsetzen kann. Von seinen Führungsqualitäten, seiner Glaubwürdigkeit und seinem Charisma hängt es ab, ob er die Leute „mitnehmen“ kann um z.B. kommunal eine erfolgreiche Integrationspolitik zu fahren – auch wenn sie die dem in Deutschland noch immer vorherrschenden Exklusivmodell widerspricht.

Wie schwierig dieser eben dargestellte Spagat zwischen „die Ängste der Bürger ernst nehmen“ auf der einen Seite und „integrationspolitisches Führen“ andererseits in der Praxis wirklich ist, zeigt das Beispiel der Kleinstadt Lauingen (Donau) in Bayrisch-Schwaben. Dort hatte es der damalige Bürgermeister Georg Barfuß geradezu „lehrbuchmäßig“ (wenn es zu diesem Thema doch nur Lehrbücher gäbe!<sup>169</sup>) verstanden, dem Wunsch der in Lauingen lebenden Muslime nach einer eigenen, sichtbaren Moschee mit Minarett und Kuppel zu entsprechen; gleichzeitig aber schaffte es der engagierte Bürgermeister der (deutschen) Bevölkerung ihre Ängste zu nehmen und am Ende sogar noch mehrheitlich zu überzeugten Befürwortern für die Sache der Muslime zu machen.

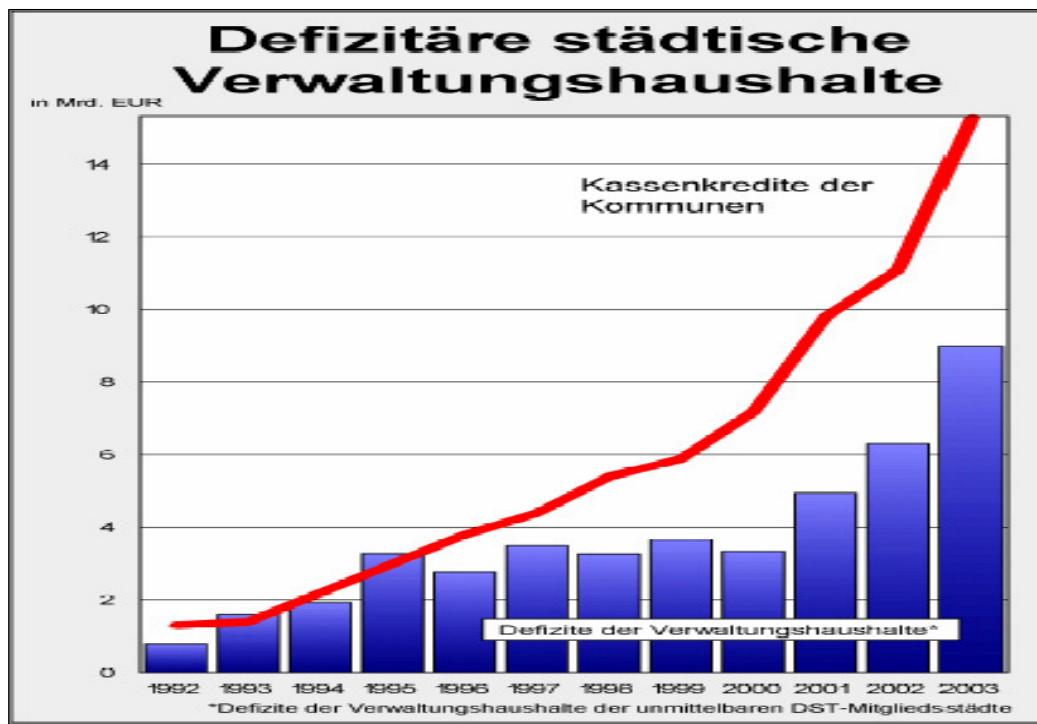
### **Kommunale Ressourcen für Integration**

Wie steht es um die Voraussetzungen für die Integrationsarbeit, die die Kommunen bereits jetzt und in Zukunft noch verstärkt leisten müssen? Wie steht es um die personellen Ressourcen, um deren Qualifikationen? Wie sieht es finanziell in den Stadtkassen aus?

Wie sich der Leser sicherlich denken kann, fällt die Pauschalantwort auf diese Fragen leider nicht positiv aus. Weder personell noch finanziell ist die Durchschnittsgemeinde gut auf die zu leistende Integrationsarbeit vorbereitet.

Beginnen wir also mit der Betrachtung des finanziellen Spielraums: Wie steht es um die Kommunalfinanzen? Abbildung 4.1 stellt die Schuldenentwicklung aller Gemeinden dar, die im deutschen Städtetag organisiert sind.

<sup>169</sup> Auch wenn das Buch „In Gottes und in Allahs Namen“ von Georg Barfuß sicherlich nicht als Lehrbuch gedacht ist, so ist seine Schilderung über das „Zusammenleben mit Muslimen in einer kleinen Stadt“ sicherlich ein sehr interessantes Buch für alle, die sich kommunalpolitisch oder zivilgesellschaftlich mit dem Thema Integration befassen. Es ist 2001 im R.G. Fischer Verlag erschienen.

**Abbildung 4.1: Kommunale Schuldenentwicklung 1992 - 2003**

Quelle: <http://www.staedtetag.de/10/pressecke/pressediens/artikel/2005/06/27/00285/index.html>

Der desolate Zustand der Kommunalfinanzen ist natürlich sofort zu erkennen. Trotzdem hier noch der finanzpolitische „Offenbarungseid“ der damaligen Städtetagspräsidentin Roth: *„Rekorddefizite, ein Tiefstand der Investitionen und ein starker Anstieg der Sozialausgaben prägen das aktuelle Bild der Stadtfinanzen. Viele Städte stehen mit dem Rücken zur Wand und sind finanziell handlungsunfähig.“*<sup>170</sup> Für Impulse, neue Initiativen oder gar Investitionen im Bereich Integration wird somit kein Platz mehr sein: *„Die kommunale Finanzkrise der meisten Städte schränkt die materiellen Handlungsspielräume der Integrationsförderung massiv ein.“*<sup>171</sup> Das ist bitter, denn gerade die Investition in Integration wäre bestimmt kein Verlustgeschäft gewesen: erinnern wir uns an die in Kapitel II vorgestellte Rechnung zu den Kosten der Nicht-Integration. Unterlassene Integrationsbemühungen heute werden uns somit in der Zukunft sehr teuer zu stehen kommen: *„Integrationspolitik verbraucht Ressourcen, unterlassene Integrationspolitik verbraucht mehr Ressourcen.“*<sup>172</sup>

Das sind schlechte Nachrichten für all diejenigen, die bisher gehofft hatten, man könne das Problem Integration auf finanzielle Art und Weise lösen. Nein, die Kommunen sind „pleite“ und müssen die Integration mit ihren bestehenden finanziellen Mitteln angehen. Die Devise muss lauten, *„... aus einem gegebenen*

<sup>170</sup> Quelle:

<http://www.staedtetag.de/10/pressecke/pressediens/artikel/2005/06/27/00285/index.html>

<sup>171</sup> Krummacher / Waltz muku 2000.

<sup>172</sup> Das Sozialministerium des Landes Nordrhein-Westfalens, „Ein Handbuch für Kommunen, Integrationsarbeit – effektiv organisiert“ (2004), S. 50.

*Budget den größtmöglichen Wirkungsgrad bezogen auf die Ziele zu erreichen.*<sup>173</sup> Mit anderen Worten: die Effizienz der Integrationsarbeit muss gesteigert werden, wenn wir mit stagnierenden oder gar fallenden finanziellen Mitteln erfolgreiche Integrationsarbeit erreichen wollen.

Beim Thema Personal bzw. dessen interkulturelle Qualifikation, ist ebenfalls erhebliches Verbesserungspotential festzustellen. Das meiste interkulturelle Wissen ist selbstverständlich bei den integrierten Mitbürgern mit Migrationshintergrund selbst zu suchen. Im Idealfall also sind diese interkulturell und mehrsprachig bewanderten Mitbürger gemäß ihrer relativen Bevölkerungsgröße also ganz „normal“ in den Amtsstuben der öffentlichen Verwaltung vertreten. Doch dies ist leider nicht der Fall: Mitbürger mit Migrationshintergrund erreichen *„im kommunalen öffentlichen Dienst insgesamt nur eine Quote von 7% der Beschäftigten ...“*. Das bedeutet, *„dass sie auch dort nur einen Beschäftigungsanteil haben, der nicht einmal halb so groß ist wie ihr Anteil an der erwerbsfähigen Bevölkerung (15%)“*. Darüber hinaus bleibt festzustellen, dass diejenigen Menschen mit Migrationshintergrund, die zu den 7% gehören, hauptsächlich *„zuständig für die deutsche Sauberkeit“* sind: *„Der Durchschnittswert ... wird in allen Berufsbereichen überschritten, in denen es ums Putzen, Reinigen und Säubern geht.“*<sup>174</sup>

Anders formuliert: im kommunalen öffentlichen Dienst sind Menschen mit Migrationshintergrund stark unterrepräsentiert und in ihrer geringen Zahl auch noch auf die „Sauberkeits-Jobs“ konzentriert. In den so wichtigen kommunalen Ämtern, bei den Integrationsbeauftragten, in den Kindergärten und Schulen, ja selbst bei Polizei oder Feuerwehr sucht man fast vergebens nach Mitbürgern mit Migrationshintergrund – welch eine Verschwendung von Know-how, welch verpasste Chance, von ihnen zu lernen! Eine integrationspolitische Vorbildfunktion erfüllt der kommunale öffentliche Dienst mit seiner Personalpolitik somit leider nicht.

Ähnlich wie in der oben dargestellten institutionellen Verankerung der Kommunen sieht es auch auf rechtlicher Ebene aus: *„Weite Bereiche der Integrationspolitik werden von den politischen und rechtlichen Vorgaben des Ausländerrechts und der Integrationspolitik der Bundes- und Landesregierungen bestimmt.“*<sup>175</sup> Auf eine Anfrage meinerseits per Email an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BafMF), welche Rolle der Bund den Kommunen beim Thema Integration zugedacht habe und wie die Kommunikation und Koordination zwischen Bund und Kommunen gedacht sei, habe ich folgende Skizierung bekommen.

Mittelpunkt aller Integrationsbemühungen bilde das Integrationsprogramm, das das BafMF gemäß AufenthG entwickle. Dort werden bestehende Integrationsprogramme festgestellt und Empfehlungen zur Weiterentwicklung gegeben. *„Dabei konzentriert sich die Aufmerksamkeit des Bundesamts auf die Handlungsfelder Sprachförderung, (vor)schulische Qualifizierung, berufliche Integration, soziale Beratung und Begleitung und nicht zuletzt auch auf soziale/gesellschaftliche Integration von Zuwanderern.“*<sup>176</sup> Die Kommunen seien diesbezüglich insofern eingebunden, als sie direkt oder über ihre Ausländerbeauftragten an der Entwicklung des Integrationsprogramms und an der Erstellung von Informationsmaterial darüber beteiligt würden.

<sup>173</sup> Ebenda.

<sup>174</sup> Krummacher / Waltz muku 2000.

<sup>175</sup> Ebenda.

<sup>176</sup> Quelle: Email vom BafMF vom 17.03.2005.

Darüber hinaus bestehe eine enge Schnittstelle zwischen Bund und Kommunen bei der *„finanziellen Förderung von (Modell) Projekten im Wohnumfeld, die die Integration von Migranten vor Ort fördern sollen. Hierbei arbeitet das Bundesamt sehr intensiv mit den Kommunen zusammen.“*<sup>177</sup> Auch bei anderen Projekten bestehe eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kommunen.

Den Kernpunkt bei der sprachlichen Integration bilden die bundesfinanzierten Integrationskurse für Migranten. Deren Durchführung und Koordination werde *„insbesondere mit den kommunalen Ausländerbehörden“*<sup>178</sup> erreicht. Auch hier sei die enge Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Bund also unerlässlich.

Trotz dieser plausiblen Beispiele positiver Kooperation von Bund und Gemeinden, möchte ich noch einen Praktiker zu Wort kommen lassen, der die eben dargestellten Fakten ein wenig relativiert. Der oben bereits zitierte Georg Barfuß, langjähriger Bürgermeister der Stadt Lauingen, ist nämlich der Meinung, dass die Kommunen trotz anders lautender Aussagen in Punkto Integration doch noch viel zu oft *„ziemlich alleine gelassen werden.“*<sup>179</sup> Er weiß aus eigener Erfahrung zu berichten, dass *„ohne konsequente Eigeninitiative, ohne ständiges Nachfragen“*<sup>180</sup> in Punkto Integration keine konkrete Hilfe von Bund oder Land zu erwarten ist. Das Thema Integration *„befinde sich gerade erst im Aufbau und es bleibt abzuwarten, ob es seinen Stellenwert und die entgegengebrachte Aufmerksamkeit in Zukunft wird halten können“*.<sup>181</sup> Es hängt also von den jeweiligen kommunalpolitischen Verantwortlichen ab, ob sie die Überzeugung und die Ausdauer haben, sich durch den Dschungel der Zuständigkeiten zu kämpfen und die offiziell propagierte Hilfestellung auch einzufordern in der Lage sind.

### ***Kommunale Reaktion auf Zuwanderung I: vom Ignorieren zum Integrieren***

Ungeachtet der oben dargestellten institutionellen, finanziellen und personellen Einschränkungen haben einige weitsichtige Kommunen seit Beginn der Einwanderung versucht, darauf die passende Antwort zu finden. Wie Abbildung 4.2 veranschaulicht, kann man bei diesem „Antwortprozess“ verschiedene Phasen unterteilen. Jede Phasen muss man vor dem Hintergrund der oben dargestellten nationalen Entwicklung in der Ausländerpolitik sehen und einordnen.

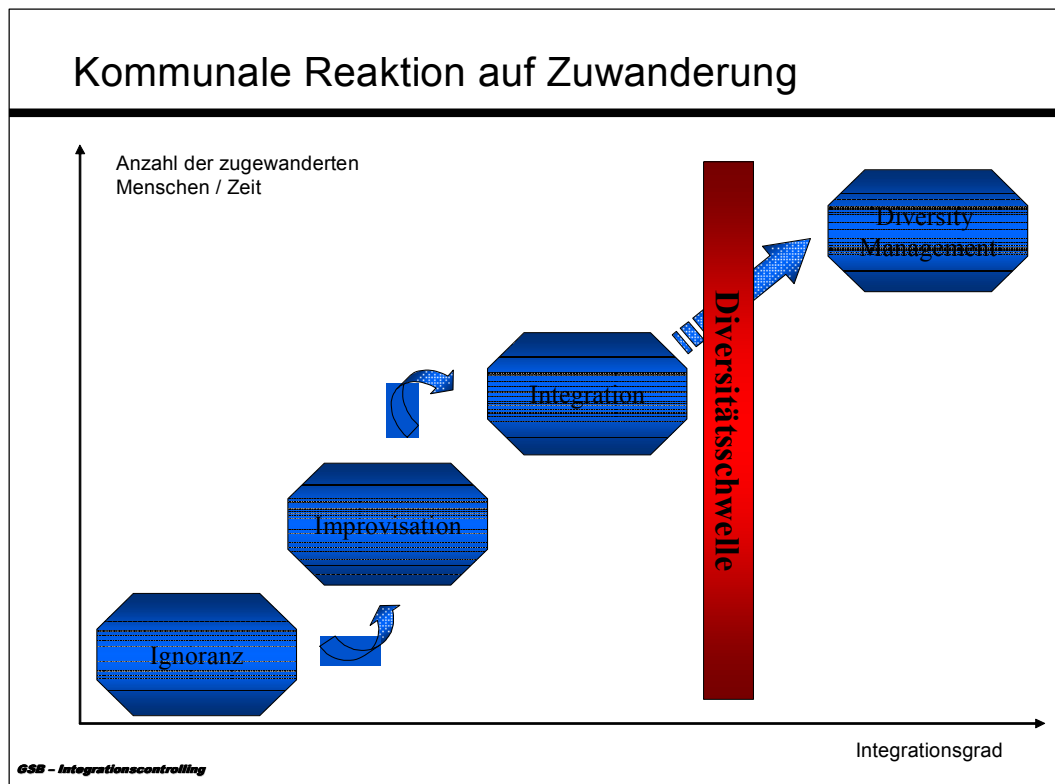
<sup>177</sup> Quelle: Email vom BafMF vom 17.03.2005.

<sup>178</sup> Quelle: Email vom BafMF vom 17.03.2005.

<sup>179</sup> Georg Barfuß in einem persönlichen Gespräch mit dem Verfasser.

<sup>180</sup> Ebenda.

<sup>181</sup> Ebenda.

**Abbildung 4.2: Wie mit Zuwanderung umgehen?**

Am Anfang der Zuwanderungsphase dominierte vielerorts noch die menschliche Eigenschaft, sich abzeichnende Problemfelder zu ignorieren. Die „Gastarbeiter“ waren doch – wie der Name schon sagt – sowieso lediglich nur für kurze Zeit bei uns. Doch als aus den Gastarbeitern ganz normale Arbeiter wurden, mussten die Kommunen handeln. Entweder, weil immer mehr Zuwanderer in die Kommunen strömten, oder aber die bereits hier lebenden Migranten sich endlich als Menschen und nicht als billige Arbeitskräfte bemerkbar machten. Wegschauen war nun keine Option mehr.

Die Kommunen mussten handeln, doch dies wurde dadurch erschwert, dass es auf bundespolitischer Ebene noch keinerlei Vorgaben, Direktiven oder gar beratende Unterstützung zu diesem Thema gab. Wir erinnern uns, erst mit dem Erscheinen des Kühn-Memorandums 1979 begann die Bundespolitik ihren Pflichten beim Thema Integration nachzukommen. Wenn man nicht weiß, wie etwas funktioniert und wenn man keine Anweisungen „von oben“ bekommt, muss man die Sache selbst in die Hand nehmen. Die ersten Gemeinden begannen fortan, in der Integrationsproblematik zu improvisieren. Vereinzelt versuchten so engagierte Lokalpolitiker den langen und schwierigen Weg der Integration mit den Ausländern zu gehen. Sie begannen Erfahrungen zu machen (gute wie schlechte), sie hatten zuweilen Erfolg, doch es gab auch Fehler; doch nur aus Rückschlägen kann man lernen! Diese Lernprozesse wurden zunehmend unter den politischen Kollegen getauscht, es wurden gemeinsame Kongresse abgehalten und Informationen weitergegeben.

Nach Jahren des Improvisierens begann sich ein „Know-how“ herauszubilden, es gab nun endlich genug „kritische Masse“ um erfolgreiche Integrationsarbeit vor Ort zu leisten. Diese erfolgreiche kommunale Integrationsarbeit wurde in den späten Neunzigern – wie oben geschildert – dann auch endlich von bundespolitischer Ebene



unterstützt und im jetzigen Jahrhundert endlich in Form des neuen Staatsbürgerschaftsgesetzes und des Zuwanderungsgesetzes ins Gesetzeswerk gegossen.

Doch leider schauen noch immer zu viele Kommunen weg, befinden sich noch in den Phasen der „Ignoranz“ oder der „Improvisation“. Denn trotz vereinzelter Erfolge in der kommunalen Integrationspolitik haben bei weitem nicht alle Kommunen in Deutschland den in Abbildung 4.2 dargestellten Reaktions-Prozess auf Zuwanderung durchlaufen. Es bleibt nämlich traurigerweise festzustellen, *„... dass nicht einmal ein Fünftel aller größeren Städte über ein Gesamtkonzept zur kommunalen Integrationspolitik verfügt, und dann oftmals über ein veraltetes.“*<sup>182</sup> Die Arbeit hat also gerade erst begonnen.

Bevor ich jedoch endgültig zum Thema Controlling und zur Balanced Integration Card komme - in der ich versuche, die Integrationsarbeit konkret, also mess- und steuerbar zu machen - möchte ich noch einen kleinen Exkurs in die Welt des Diversity Management unternehmen, das ich oben in Abbildung 4.2 zwar aufgeführt, bisher aber noch nicht erläutert habe.

## **Kommunale Reaktion auf Zuwanderung II: vom Integrieren zum Managen von Diversity**

*„Audiatur et altera pars“*  
(Mittelalterlicher Rechtsspruch)

Eine Stadt, die nun schon seit fast 15 Jahren ein Integrationskonzept verfolgt und somit in Sachen kommunalpolitisch initiierte und gesteuerte Integration fast schon als „Veteran“ bezeichnet werden kann, ist die Donaumetropole Wien. Dies ist umso bemerkenswerter, als - wie oben bereits dargestellt - nur ein Fünftel aller deutschen Kommunen überhaupt über ein Konzept zur Integrationspolitik verfügt. In dieser Hinsicht fällt die Stadt Wien – die freilich keine deutsche, sondern eine österreichische Stadt ist – völlig aus dem Rahmen.

Wien hat bereits seit 1992 eine konsequente Integrationspolitik gefahren und hat diese nun durch einen neuen integrationsspezifischen Ansatz abgelöst: „Diversity Management“. Wien unterstreicht somit eindrucksvoll, wie ernst es der österreichischen Hauptstadt mit dem Thema Integration ist und versteht es gleichzeitig, sich damit im deutschsprachigen Raum an die Spitze der angewandten Integrationspolitik zu setzen. Selbstbewusst formulierte Renate Brauner, damals Präsidentin des Wiener Integrationsfonds, Anfang der 90er Jahre: *„Der Fonds ist, um einen internationalen Terminus zu verwenden, integrations-, ja gesellschaftspolitisch >best practice<.“* Grund genug, die Integrationspolitik um den Wiener Integrationsfonds, sowie die in jüngster Zeit erfolgte Hinwendung zum „Diversity Management“ einmal näher zu betrachten.

Ich möchte im Folgenden zuerst auf die Stadt Wien selbst eingehen, indem ich kurz die Bevölkerungsstruktur beschreibe. Ausgehend von dieser Basis werde ich dann auf die Integrationsbemühungen eingehen, wie sie sich früher unter dem Schlagwort „Integration“ dargestellt haben. Danach möchte ich den Begriff Diversity Management allgemein erörtern, bevor ich den Abschnitt mit der neuen Wiener

<sup>182</sup> Quelle: <http://www.isoplan.de/aid/index.htm?http://www.isoplan.de/aid/2002-3/kommunal.htm>

Integrationspolitik, die von der Maxime des Diversity Management geleitet wird, beschleße.

### ***Die Stadt Wien: Heterogenes Herz mitten in Europa***

Genauso wie Berlin, Paris oder London, zeigt auch die Hauptstadt Österreichs ein buntes, vielfältiges Gesicht<sup>183</sup>: Von den gut 1,6 Mio. Einwohnern Wiens sind knapp 250,000 ausländische Staatsangehörige. Das entspricht einem Anteil von ziemlich genau 16%<sup>184</sup>. Geht man jedoch über die Definition der „Ausländer“ hinaus – i.e. derjenigen, die nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen – und erweitert diese um die inzwischen eingebürgerten Österreicher, steigt die Zahl erheblich an: *„Laut letzten Volkszählungen sind 23,6% der Wiener Wohnbevölkerung im Ausland geboren.“*<sup>185</sup> Grob gesagt kann man also davon ausgehen, dass knapp ein Viertel aller Wiener über einen Migrationshintergrund verfügt. Die aktuellsten Zahlen von 2005 sprechen sogar von ca. 1/3 Anteil an Bürgern mit Migrationshintergrund<sup>186</sup>. Darüber hinaus ist ein anderer Aspekt der Migration interessant: im Zeitraum zwischen 1991 und 2001 ist die Gesamtbevölkerung Wiens um knapp 1% gewachsen; dieser Anstieg „... beruht allein auf einer Zunahme der Zahl ausländischer Staatsangehöriger. Die inländische Bevölkerung ist im selben Zeitraum um 3,1% zurückgegangen.“<sup>187</sup> Aus statistischer Sicht möchte ich hinzufügen, dass der Rückgang der inländischen Wohnbevölkerung nur deshalb gering ausfällt, weil in diesem Zeitraum knapp 90,000 Personen die österreichische Staatsbürgerschaft erlangt haben. Auf den Punkt gebracht kann man also sagen: ohne Migration wäre Wien eine schrumpfende Stadt.

Die Zusammensetzung der ausländischen Staatsangehörigen in Wien ist ein Spiegelbild des geschichtlichen und kulturellen Erbes aus der Zeit der Donaumonarchie: „... 44,2% aller ausländischen StaatsbürgerInnen ... kommen aus dem früheren Jugoslawien ...“.<sup>188</sup> Darüber hinaus kommen weitere rund 5% aus Ungarn und 3% aus der Slowakei. Somit sind gut die Hälfte aller in Wien lebende ausländische Staatsbürger aus dem kulturell und historisch verwandten ehemaligen Gebiet der Donaumonarchie. Aus Deutschland und Polen kommen jeweils ca. 6% der Ausländer. Die in anderen Ländern – vor allem auch in Deutschland – zahlenmäßig dominierende Gruppe der Türken nimmt in Wien lediglich eine nachrangige Position ein: sie stellen in der österreichischen Hauptstadt einen Anteil von 15% aller Ausländer.<sup>189</sup> Es bleibt also festzuhalten, dass es in Wien beim Thema Integration vorwiegend um das Zusammenleben von geographisch, geschichtlich und kulturell verbundenen Menschen geht. Diese Bande sollten eine gute Ausgangsbasis für Integrationsbemühungen darstellen.

Freilich kann bezüglich der Sprache nicht mehr von Homogenität gesprochen werden: *„Wie stark ausdifferenziert die Wiener Wohnbevölkerung ist, zeigt sich auch daran, dass nur rund drei von vier BewohnerInnen der Stadt ausschließlich Deutsch*

<sup>183</sup> Wenn nicht ausdrücklich anders erwähnt, entstammen die in diesem Kapitel gemachten demographischen Daten folgender Quelle: Wiener Integrationsfonds, „MigrantInnen in Wien 2002 – Daten&Fakten&Recht, Report 2002, Teil II“. Zu finden Im Internet, z.B. unter: [www.wif.wien.at/wif\\_site/downloads/Rep02.pdf](http://www.wif.wien.at/wif_site/downloads/Rep02.pdf)

<sup>184</sup> Ebenda, S. 6.

<sup>185</sup> Ebenda, S. 5.

<sup>186</sup> [www.integration.wien.at](http://www.integration.wien.at)

<sup>187</sup> [www.wif.wien.at/wif\\_site/downloads/Rep02.pdf](http://www.wif.wien.at/wif_site/downloads/Rep02.pdf), S. 7.

<sup>188</sup> Ebenda, S. 7.

<sup>189</sup> Ebenda, S. 7.

als Umgangssprache angegeben haben.“<sup>190</sup> Als Umgangssprache neben Deutsch wird am häufigsten Serbisch gesprochen, danach folgen Türkisch und – bereits abgeschlagen – Kroatisch und Polnisch.<sup>191</sup> Sprachlich gesehen ist Wien ein Babylon, aber auch das steht in der geschichtlichen Tradition der Stadt.

Trotz der oben erwähnten kulturellen, geschichtlichen und geographischen Verwandtschaft der in Wien lebenden Menschen bleibt festzustellen, dass allein deren Vielzahl eine effektive Integrationspolitik verlangt. Gerade im sprachlichen Bereich, aber auch bei den Themen Arbeitsmarkt, Bildung und Wohnen ist es angebracht, nach einer wirksamen Integration aller in Wien lebenden Menschen zu streben. Die österreichische Hauptstadt hat das in der Vergangenheit vorbildlich gemacht und wagt sich inzwischen in neue Bereiche der Integrationsarbeit vor. Ausgangs- und Mittelpunkt war und ist dabei immer der Wiener Integrationsfonds, der in seiner Konstruktion, seiner personellen und finanziellen Ausstattung und Akzeptanz seines gleichen sucht. Auch wenn er in 2002 weiterentwickelt und unter einem anderen Namen unter die Fittiche der Stadtverwaltung Wien selbst kam, ist seine Entstehungsgeschichte und sein damaliger Werdegang so lehrreich, dass ich ausführlich darauf eingehen möchte.

### **Der Wiener Integrationsfonds: ein Bekenntnis zur Integration**

Im Jahr 1992 macht die Stadt Wien Ernst mit ihren Integrationsbemühungen: der Wiener Integrationsfonds (den ich im Folgenden mit WIF abkürzen möchte), wird aus der Taufe gehoben. Dr. Helmut Zilk, Altbürgermeister von Wien und Fonds-Gründer, beschreibt seine Beweggründe zur damaligen Zeit so: *„... die beginnenden 90er Jahre waren nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und den Entwicklungen im früheren Jugoslawien von großen Migrationsströmen geprägt, die zu politisch geschürten Spannungen zwischen ansässiger und zugewanderter Bevölkerung führten. (...) Damals bin ich zu der Überzeugung gelangt, dass eine Kommunikationsdrehscheibe zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses von einheimischer und zugewanderter Bevölkerung unerlässlich ist. Im Jahr 1992 haben wir mit der Gründung des Wiener Integrationsfonds eine solche Drehscheibe geschaffen.“*<sup>192</sup> Der WIF wird mit einem Vermögen von ca. 2,2 Mio. EUR ausgestattet und kümmert sich unter anderem um folgende Ziele<sup>193</sup>:

- Erfassung und Koordination aller Initiativen, Gruppen und Vereine, die sich um das Zusammenleben einheimischer und zugewanderter Bevölkerung bemühen
- Finanzielle Förderung an in diesem Sinne tätige Initiativen
- Ausarbeitung von Vorschlägen und Konzepten, die dazu beitragen, das Zusammenleben zwischen einheimischer und zugewanderter Bevölkerung zu fördern
- Grundlagenarbeit zur Gestaltung der Integrationspolitik der Stadt Wien

<sup>190</sup> Ebenda, S. 9 f.

<sup>191</sup> [www.wif.wien.at/wif\\_site/downloads/Rep02.pdf](http://www.wif.wien.at/wif_site/downloads/Rep02.pdf), S. 10.

<sup>192</sup> Wiener Integrationsfonds, Report 2002, S. 6. Quelle z.B.:

[http://www.livetogether.at/wif\\_site/downloads/Rep02.pdf](http://www.livetogether.at/wif_site/downloads/Rep02.pdf)

<sup>193</sup> Aus der Satzung des Wiener Integrationsfonds, z.B. nachzulesen unter:

[http://www.livetogether.at/wif\\_site/wif\\_pages/ac\\_sa\\_down.html](http://www.livetogether.at/wif_site/wif_pages/ac_sa_down.html), § 5 Zwecke und Aufgaben des Fonds.

- Schaffung und Koordination von Anlaufstellen für einheimische und zugewanderte Bevölkerung
- Entwicklung von Modellen zur Konfliktbearbeitung
- Stellungnahmen und Empfehlungen zu Landesgesetzen und Gemeinde- und Stadtvorhaben, welche Integrationsfragen betreffen
- Information der Öffentlichkeit
- Verfassung eines jährlichen Berichtes und Zuleitung an den Wiener Gemeinderat.

Es ist unschwer zu erkennen, dass die Stadt Wien von Anfang an erkannt hatte, wie wichtig es ist, Integration als Querschnittsaufgabe zu sehen: die Koordinations- und Informationsaufgabe zieht sich wie ein roter Faden durch die selbst gesteckten Ziele. Darüber hinaus verfestigte sich dieses Bekenntnis zur Querschnittsaufgabe in der Besetzung des Kuratoriums. Je ein Mitglied wurde aus folgenden Institutionen abberufen<sup>194</sup>:

- Stadtrat der Geschäftsgruppe „Wohnen/Wohnbau/Stadterneuerung“
- Stadtrat der Geschäftsgruppe „Jugend/Soziales/Information/Sport“
- Stadtrat der Geschäftsgruppe „Finanzen/Wirtschaft“
- Stadtrat der Geschäftsgruppe „Planung/Zukunft“
- Stadtrat der Geschäftsgruppe „Kultur“
- Im Gemeinderat vertretenen Parteien
- Stadtschulrat für Wien
- Bundespolizeidirektion Wien
- Caritas der Erzdiözese Wien
- Arbeitskammer Wien
- Wirtschaftskammer Wien.

Neben hochrangigen Vertretern der Stadt Wien selbst waren also auch andere Interessensvertreter aus den Bereichen Schule, Polizei, Wirtschaft und Kirche vertreten: eine wahrlich breite Basis, auf der die Integrationsbemühungen in Wien standen und stehen.

Um den Informationsaustausch zu fördern und den Integrationsbemühungen quasi einen institutionellen Rahmen zu verschaffen, fand mindestens einmal jährlich die so genannte „Integrationskonferenz“<sup>195</sup> statt. An ihr konnten alle Initiativen, Vereine oder Institutionen teilnehmen, die in Wien auf dem Gebiet der Integration tätig waren. Sie wurden entweder direkt vom WIF eingeladen (so sie ihm bekannt waren), oder konnten ihr Interesse selbst beim WIF bekunden und sich somit indirekt selbst einladen. Aus der Mitte der Mitglieder der Integrationskonferenz wiederum wurden drei weitere Mitglieder gewählt, die als gleichberechtigte Partner in das oben genannte Kuratorium entsendet wurden. Somit wurden auch Stimmen gehört, die vielleicht bisher noch nicht durch die oben erwähnten Bereiche „Politik“, „Schule“, „Polizei“, „Wirtschaft“ oder „Kirche“ abgedeckt waren. Neben dieser Entscheidung, drei Mitgliedern in das Kuratorium zu berufen, setzte sich die Integrationskonferenz unter Anderem folgende Ziele:

<sup>194</sup> Aus der Satzung des Wiener Integrationsfonds, z.B. nachzulesen unter: [http://www.livetogether.at/wif\\_site/wif\\_pages/ac\\_sa\\_down.html](http://www.livetogether.at/wif_site/wif_pages/ac_sa_down.html), § 8 Das Kuratorium.

<sup>195</sup> Ebenda, § 11 Die Integrationskonferenz.

- Erarbeitung von Vorschlägen zu Schwerpunkten der Wiener Integrationsarbeit
- Förderung des Informationsaustausches im Rahmen der Wiener Integrationsarbeit
- Beschlussfassung über schriftliche Anträge an den Präsidenten des WIF zu inhaltlichen Themen der Integration.

Um auch als „Kommunikationsdrehscheibe“ arbeiten zu können, spielte die Erreichbarkeit des WIF eine entscheidende Rolle. Der WIF musste so gut es ging „vor Ort“ tätig sein, also auch in schwierigen Gegenden und nicht nur in einem in guter zentraler Lage befindlichen Hauptgebäude mit glitzernder Glasfassade. Zwar lag das Hauptgebäude in solch zentrale Lage – in der Mariahilferstraße, doch nannte es der WIF ganz bewusst „Innenstelle“. Die dazugehörigen „Außenstellen“, nach und nach bis auf sieben angewachsen, wurden im gesamten Stadtgebiet Wiens verteilt und waren schließlich nicht mehr wegzudenken: *„Für viele Stellen der Bezirks- und Stadtverwaltung ist die Kooperation mit den Außenstellen des WIF zu einem unverzichtbaren Bestandteil der Arbeit geworden.“*<sup>196</sup>

Zweifelsohne stellte der WIF eine ganz besondere, ja einzigartige Konstruktion im Integrationsgeschehen da. Renate Brauner selbst, die damalige Präsidentin des Wiener Integrationsfonds und Integrationsstadträtin, bezeichnete die Gründung des WIF als Wagnis: *„Seine Konstruktion – Instrument der Stadt einerseits, aber nicht Teil der Stadtverwaltung andererseits – sein Aufgabenbereich – Serviceeinrichtung einerseits, Politikberater und Think Tank in Integrationsfragen andererseits – sowie seine Funktion – Fördergeber für Vereine einerseits und Kommunikationsdrehscheibe im Spannungsfeld zwischen Stadtpolitik, Stadtverwaltung und NGOs andererseits war ein Wagnis.“* Sie fügte aber stolz und selbstbewusst hinzu: *„Ein Wagnis, das sich in jeder Hinsicht gelohnt hat.“*<sup>197</sup>

Inwieweit der WIF seine Ziele erreichen konnte, welche Maßnahmen und Projekte er dazu konkret unternommen hat, welche allgemeinen Entwicklungen es in der Integrationspolitik gegeben hat, etc., musste der WIF laut Satzung ein mal im Jahr in Form eines Berichtes über die „Tätigkeiten und Leistungen des Fonds“ veröffentlichen.<sup>198</sup> Ich möchte nun im Folgenden auf den Report 2002 eingehen, um selektiv einige der darin aufgeführten Projekte zu erläutern. Dies sollte uns helfen, sowohl das Selbstverständnis des WIF als auch das dahinter liegende Integrationsverständnis zu verstehen.

## **Der Wiener Integrationsfonds: Integration heißt Mitreden und Mitentscheiden**

Unerschütterlicher Grundgedanke des WIF war es immer gewesen, dass die Minderheitengesellschaft gleichberechtigt, akzeptiert und respektiert mit der Mehrheitengesellschaft um ihre Anliegen fechten und ihre Interessen vertreten kann.

<sup>196</sup> Wiener Integrationsfonds, Report 2002, S. 25. Quelle z.B.:

[http://www.livetogether.at/wif\\_site/downloads/Rep02.pdf](http://www.livetogether.at/wif_site/downloads/Rep02.pdf)

<sup>197</sup> Wiener Integrationsfonds, Report 2002, S. 5. Quelle z.B.:

[http://www.livetogether.at/wif\\_site/downloads/Rep02.pdf](http://www.livetogether.at/wif_site/downloads/Rep02.pdf)

<sup>198</sup> Aus der Satzung des Wiener Integrationsfonds, z.B. nachzulesen unter:

[http://www.livetogether.at/wif\\_site/wif\\_pages/ac\\_sa\\_down.html](http://www.livetogether.at/wif_site/wif_pages/ac_sa_down.html), § 12 Rechnungslegung, Aufsicht und Offenlegung.

Wie formuliert Ülkü Akbaba, in jenen Tagen Vizepräsidentin des WIF so schön: *„Nicht als BittstellerInnen, sondern als gleichberechtigte PartnerInnen versuchen wir diese notwendigen Rahmenbedingungen [für erfolgreiche Integration – der Verf.] herzustellen.“*<sup>199</sup> Jürgen Lemmer, Integrationsbeauftragter der Stadt Wuppertal, spricht in diesem Zusammenhang immer von „gleicher Augenhöhe“<sup>200</sup>. Unabhängig von ihrer jeweiligen Bezeichnung bleibt diese Gleichberechtigung integraler Bestandteil – ja zwingende Voraussetzung – für effektive Integrationsarbeit. Nur wenn beide Seiten – Minderheitengesellschaft und Mehrheitsgesellschaft – in gegenseitigem Respekt und gleichberechtigt zusammen arbeiten, haben die für Integration notwendigen Projekte und Maßnahmen eine Aussicht auf Erfolg.

Diese „gleiche Augenhöhe“ war außerhalb des WIF in Wien auch nicht immer gegeben; der WIF musste erst hart um die gleichberechtigte politische Mitsprache der Migranten kämpfen: *„In einer Stadt, in der MigrantInnen ca. ein Viertel der Wohnbevölkerung stellen und wo sie (...) über keinerlei Mitbestimmungsrechte verfügten war es ein wichtiges Zeichen, in einem Gremium [dem WIF – der Verf.] mitreden und mitentscheiden zu können, das den Anspruch erhebt, Integrationsarbeit zu leisten.“*<sup>201</sup> Für diese Integrationsarbeit sei es wichtig, so der WIF weiter, *„dass MigrantInnen sich artikulieren können und nicht bevormundet werden“*.<sup>202</sup> Neben der politischen Partizipationsmöglichkeit über den WIF hatte der Fonds jahrelang für eine weitere Verbesserung gekämpft und unnachgiebig Lobbyarbeit betrieben: das Wahlrecht für Migranten. Ende 2001 war es dann endlich so weit: *„Am 13. Dezember (...) hat der Wiener Landtag (...) das Wahlrecht für ZuwanderInnen auf Bezirksebene beschlossen.“*<sup>203</sup> Auch wenn die Migranten immer noch nicht vollwertiges politisches Mitsprache recht haben, so wurde doch der Grundstein gelegt für erfolgreiche Integrationsarbeit: nur wer Mitreden kann, identifiziert sich auch mit der Stadt bzw. dem Land in dem er wohnt. Man könnte verkürzt sagen: Mitsprache = Identifikation = Integration. Der WIF und die Mehrheit der Wiener Politiker haben das erkannt und umgesetzt. Ausgehend auf diesem politischen Mitspracherecht haben sie sich dann daran gemacht, gemeinsam Projekte aufzusetzen, die den Integrationsprozess in Gang setzen und vorantreiben können.

### **Der Wiener Integrationsfonds: Erfolgreiche Projektarbeit für Integration**

Ist durch die politische Mitsprache die „gleiche Augenhöhe“ und somit die Voraussetzung für effektive Integration geleistet, kann der zweite Schritt selbstbewusst gewagt werden: Projektarbeit für die Integration. Auch in diesem Bereich war der WIF immer wieder sehr einflussreich und professionell. Allein im Jahr 2002 stellte der WIF für insgesamt 92 Projekte rund 1,2 Mio. EUR zur Verfügung.<sup>204</sup> Im Folgenden möchte ich nun einige dieser Projekte vorstellen, die meines Erachtens

<sup>199</sup> Quelle: Wiener Integrationsfonds, „MigrantInnen in Wien 2002 – Daten&Fakten&Recht, Report 2002, Teil II“, S. 14. Zu finden Im Internet, z.B. unter: [www.wif.wien.at/wif\\_site/downloads/Rep02.pdf](http://www.wif.wien.at/wif_site/downloads/Rep02.pdf).

<sup>200</sup> Jürgen Lemmer, Integrationsbeauftragter der Stadt Wuppertal, in einem persönlichen Gespräch mit mir.

<sup>201</sup> Quelle: Wiener Integrationsfonds, „MigrantInnen in Wien 2002 – Daten&Fakten&Recht, Report 2002, Teil II“, S. 14. Zu finden Im Internet, z.B. unter: [www.wif.wien.at/wif\\_site/downloads/Rep02.pdf](http://www.wif.wien.at/wif_site/downloads/Rep02.pdf).

<sup>202</sup> Ebenda, S. 14.

<sup>203</sup> Ebenda, S. 9.

<sup>204</sup> Ebenda, S. 17.



durchaus Beispielcharakter auch für Gemeinden bei uns in Deutschland haben könnten.

### Beispielprojekt „Besiedlungsmanagement“

Ein häufig auftretendes Problem im Bereich Integration ist die so genannte Segregation, also die räumliche Abgetrenntheit der in den Städten lebenden Migranten untereinander, sowie deren Abgrenzung von der Mehrheitsgesellschaft. Wenn diese Trennung von Dauer ist, entstehen leicht Ghettos, in denen die Migranten sich selbst überlassen eine Parallelgesellschaft errichten und versuchen, ihre Heimat „nachzubauen“. In solchen Ghettos leben die Migranten dann in ihrer eigenen ethnischen Welt – versorgt von ethnischen Geschäften, Restaurants und Kultureinrichtungen (teilweise samt Gebetsräumen), kommunizierend über ethnische Zeitungen, Fernseh- und Radiokanäle, immer ihre eigene Sprache sprechend. Ist eine solche Struktur einmal verfestigt, kann von Integration keine Rede mehr sein. Beispiele für solche Parallelwelten gibt es leider auch in Deutschland mehr als genug.

Die „Schuld“ an solch einer Segregation haben aber nicht immer nur die Einwanderer zu tragen. Natürlich versucht man als Migrant – und das ist nur allzu verständlich – in der Fremde erst einmal Kontakt zu den „eigenen Leuten“, zur eigenen Ethnie herzustellen. So kann der „Kulturschock“, den die neue Welt verursacht, besser verarbeitet werden. Aber sobald diese Anfangszeit der Unsicherheit vorüber ist und die Migranten versuchen, in eine andere Wohngegend zu ziehen, wird es schwierig: Man versetze sich einmal selbst in die Lage eines Wohnungseigentümers der diese vermieten möchte – ist man selbst bereit, seine vier Wände an eine Ausländerfamilie zu vermieten? Die Antwort auf diese Frage spiegelt sich leider allzu häufig in der Wohnungsstatistik wider: die Ausländer (z.B. die Türken) wohnen dort, wo die Deutschen nicht (mehr) wohnen wollen und wo die Wohnungen billig sind. Hat ein Viertel erst einmal den Ruf eines „Ausländerviertels“ oder eines „Viertels mit sozialen Brennpunkten“, setzt sich die Spirale aus Fortzug von (zumeist deutschen) Familien in Gang, die finanziell dazu in der Lage sind, und Zuzug von (zumeist ausländischen) Familien, die aufgrund der geringen Nachfrage für die Wohnungen froh sind über erschwingliche Mieten. Eine solche Spirale aufzuhalten ist allzu oft unmöglich, das Ghetto verfestigt sich scheinbar wie von selbst.

Der Wiener Integrationsfonds erhob Einspruch gegen dieses scheinbar unumgängliche Los der Migranten in ihren Ghettos. Er setzte erfolgreich auf ein Konzept, das er selbst als „Integratives Wohnen“, manchmal gar als „Siedlungsmanagement“ bezeichnete. Dabei unterstützte der WIF finanziell sowie mit Know-how ausgewählte Integrations-Wohnungen. Ein gutes Beispiel war und ist das Simmeringer Integrations-Wohnprojekt: *„Die geförderten Wohnungen (...) werden zur Hälfte an österreichische und zur Hälfte an zugewanderte Familien vergeben. (...). Das Miteinander von Menschen verschiedener Kulturen ist eine Kernvoraussetzung für ein friedliches Zusammenleben in einer globalisierten Welt. Miteinander lachen, reden, leben, aber auch streiten können kann man nicht früh genug lernen.“*<sup>205</sup> Um keine gezwungene Multi-Kulti Atmosphäre zu verursachen, wurde bereits bei der Planung der Wohnungen streng darauf geachtet, dass es klare

<sup>205</sup> Quelle: Wiener Integrationsfonds, „MigrantInnen in Wien 2002 – Daten&Fakten&Recht, Report 2002, Teil II“, S. 15. Zu finden im Internet, z.B. unter: [www.wif.wien.at/wif\\_site/downloads/Rep02.pdf](http://www.wif.wien.at/wif_site/downloads/Rep02.pdf).

<sup>205</sup> Ebenda, S. 15.



Abgrenzungen zwischen Privat- und Gemeinschaftsräumen gibt. Man kann miteinander reden, arbeiten und feiern, muss es aber nicht. Aus diesem Grund wurden extra gemeinschaftliche Einrichtungen geschaffen: ein großer Gemeinschaftsraum, eine Sauna, oder aber die Dachgärten, die nicht durch Zäune getrennt sind. Das ungezwungene Kontakt-Konzept ging auf: *„Die Nachbarschaftshilfe wird in der vielkulturellen Siedlung besonders groß geschrieben: rund 80 Prozent der BewohnerInnen haben (...) regelmäßig Kontakt mit ihren direkten NachbarInnen. 61 Prozent besuchen diese NachbarInnen auch in deren Wohnung. (...). Fast alle BewohnerInnen sprechen vom >> persönlichen Gewinn an Lebensqualität>> und schätzen die >>tolerante und liberale Atmosphäre<< im Haus.“*<sup>206</sup> Natürlich gibt es auch Streitereien zwischen den Wohnparteien. Diese basieren aber auf Gegebenheiten, wie es sie auch in herkömmlichen Wohngegenden gibt. Doch auch bei diesen Streitigkeiten bewies sich der bisherige Erfolg des Siedlungsmanagements: *„Die Trennlinien verlaufe jedoch nicht zwischen ZuwanderInnen und ÖsterreicherInnen.“*<sup>207</sup>

Der Erfolg des WIF-Konzeptes Integratives Wohnen zeigt sich bis heute deutlich an der Zufriedenheit beider Gruppen, den Migranten und den Österreichern: *„80 Prozent der BewohnerInnen würden <<ihr>> Wohnprojekt auch an Freunde/innen weiterempfehlen.“*<sup>208</sup> Getragen auf der Welle des Erfolges, hat der WIF später weitere Integrative Wohnprojekte ins Leben gerufen: *„Neun ähnliche Projekte mit rund 600 Wohnungen wurden mittlerweile realisiert, sechs Bauten – rund 500 Wohnungen – sollen bald folgen ...“*<sup>209</sup> Die oben beschriebene Ghettobildung muss also nicht sein!

Darüber hinaus beweist das Projekt, dass die Migranten nicht immer freiwillig in Ghettos leben: *„einige MigrantInnen betonen ausdrücklich, dass es für sie sehr gut sei, nicht in einem „Ghetto“ zu leben, denn dies biete bessere Aufstiegschancen für sie.“*<sup>210</sup> Der WIF hat also durch mehrere praktische Lösungen eindrucksvoll demonstriert, dass Siedlungsmanagement möglich ist und konkrete Schritte zur Integration leisten kann. Die Voraussetzungen für Integration durch gemeinsames Wohnen können also geschaffen werden. Es liegt nun an der Mehrheitsgesellschaft (die über ihre politische Partizipation die Macht dazu hat), über politischen Druck und Aufklärung solch ein Siedlungsmanagement in den deutschen Gemeinden einzuführen und dort dann auch selbst mit den Migranten leben zu wollen. Die Minderheitengesellschaft hingegen hat die Aufgabe, auch dazu bereit zu sein, sich zu „öffnen“ und in eine solche integrative Wohnanlage zu ziehen. Wie stets beim Thema Integration, ist der Erfolg vom Handeln beider Seiten abhängig.

### Beispielprojekt „Sprachoffensive“

Selbst gelungenes Siedlungsmanagement, wie oben dargestellt, führt nicht zur Integration, wenn die Grundvoraussetzung für Kommunikation überhaupt nicht gegeben ist: eine gemeinsame Sprache. Deshalb kümmerte sich der WIF auch schwerpunktmäßig darum, dass die in Wien lebenden Migranten die Deutsche Sprache erlernen bzw. die bereits bestehenden Kenntnisse kontinuierlich erweitern

<sup>206</sup> Quelle: Wiener Integrationsfonds, „MigrantInnen in Wien 2002 – Daten&Fakten&Recht, Report 2002, Teil II“, S. 15. Zu finden Im Internet, z.B. unter: [www.wif.wien.at/wif\\_site/downloads/Rep02.pdf](http://www.wif.wien.at/wif_site/downloads/Rep02.pdf).

<sup>207</sup> Ebenda, S 16.

<sup>208</sup> Ebenda, S. 16.

<sup>209</sup> Ebenda, S. 16.

<sup>210</sup> Ebenda, S. 16.

konnten. Auch hier handelte der WIF wieder auf sehr professionelle Weise - wie die Verleihung des „Eurosiegel für innovative Sprachprojekte 2002“ des Österreichischen Sprachen-Kompetenz-Zentrums zeigt, das der WIF für seine Sprachoffensive („SPROFF“) 2002 verliehen bekam. Von diesem Kompetenz-Zentrum wurde die SPROFF als *„example of best practice“* bezeichnet. Was war so außergewöhnlich gut am Sprachkursangebot des WIF?

Zum einen zeichnete sich die SPROFF dadurch aus, dass es keine standardisierten Sprachkurse gab. Vielmehr war ein breites Spektrum an Sprachkursen im Angebot, das sich ganz speziell an den jeweiligen Bedürfnissen der Lernenden anpasste: *„Das Angebot umfasst neben den allgemeinen Deutschkursen auf verschiedenen Niveaustufen auch (...) den Spracherwerb begleitende Bildungsmaßnahmen (von Alphabetisierung über thematische Schwerpunkte bis zu Fachsprachenkursen) ...“*<sup>211</sup> Zum anderen hatte der WIF ganz gezielt die Rahmenbedingungen für die jeweiligen Kurse der SPROFF verbessert. So ging man z.B. bewusst auf die spezielle Situation von Frauen mit jungen Kindern ein, indem man parallel zu den Sprachkursen selbst Kinderbetreuungsmöglichkeiten geschaffen hat. Aber auch die berufstätigen, Deutsch lernenden Frauen wurden speziell bedacht: *„Im Rahmen der Initiative >betriebliche Anbindung< wurde in Zusammenarbeit mit Firmen bzw. öffentlichen Einrichtungen spezielle Fachsprachenkurse für deren MitarbeiterInnen organisiert.“*<sup>212</sup>

Auch die Orte an denen die Sprachkurse abgehalten wurden, waren außergewöhnlich: einige von ihnen wurden *„auch in Tempeln oder Moscheen abgehalten“*<sup>213</sup>. Oder aber in Kindergärten: So wie die Sprachkurse im Projekt „Triangel“, das als Ziel die verbesserte Kommunikation von Eltern mit Kindergartenkindern und deren ErzieherInnen anvisiert hatte. Mit diesem Projekt versuchte man, *„optimale Startbedingungen für den Bildungsweg von Kindern aus Migrantenfamilien“*<sup>214</sup> zu schaffen.

Neben den innovativen Sprachangeboten, den stark verbesserten Rahmenbedingungen, so wie den auf die jeweilige Zielgruppe angepasste Lokalität, war auch eine neue Methodik erwähnenswert, die das Projekt „Tandem: Sprachen lernen im Tandem“ verkörpert: *„Sprachen lernen im Tandem ist eine Lernform, bei der sich zwei LernpartnerInnen treffen, wobei die Muttersprache des einen die Zielsprache des anderen ist und umgekehrt.“*<sup>215</sup>

Zusammenfassend möchte ich festhalten, dass der WIF mit seiner SPROFF wirklich gute Arbeit geleistet und zu Recht das „Eurosiegel für innovative Sprachprojekte 2002“ bekommen hat. Aber auch der ungebremsste Zulauf von der anvisierten Zielgruppe – nämlich den Migranten selbst – unterstrich die Legitimität und Qualität der SPROFF. Es bleibt festzustellen, dass nicht der Zwang zum Deutsch lernen zum Erfolg führt, sondern das passende Angebot entsprechender Kurse: dann lernen die Migranten freiwillig. In das gleiche Horn stoßen die Integrationsbeauftragten der Städte Ulm und Wuppertal übrigens auch: sowohl Herr Wörner aus Ulm als auch Herr Lemmer aus Wuppertal sind der Meinung, dass Ausländer nicht gezwungen werden

<sup>211</sup> Quelle: Wiener Integrationsfonds, „MigrantInnen in Wien 2002 – Daten&Fakten&Recht, Report 2002, Teil II“, S. 31. Zu finden Im Internet, z.B. unter: [www.wif.wien.at/wif\\_site/downloads/Rep02.pdf](http://www.wif.wien.at/wif_site/downloads/Rep02.pdf).

<sup>212</sup> Ebenda, S. 31.

<sup>213</sup> Ebenda, S. 31.

<sup>214</sup> Ebenda, S. 31.

<sup>215</sup> Ebenda, S. 32.

müssten, die deutsche Sprache zu erlernen. Im Gegenteil es sei „*eher eine Frage des Angebots. Die Ausländer sind froh, dass sie Deutsch lernen können, die Kurse sind ausgebucht.*“<sup>216</sup> Herr Lemmer hält die Diskussion um Zwangs-Deutschkurse für Migranten – wie sie in Deutschland zuweilen geführt wird – für eine „*Geisterdiskussion. Die überwiegende Mehrheit der Migranten muss man nicht zwingen, die wollen selbst Deutsch lernen. So viel Geld kann man gar nicht für Kurse aufbringen, wie Nachfrage besteht.*“<sup>217</sup>

Folgen wir also dem Beispiel Wiens und kümmern uns in unseren Gemeinden um passende Sprachangebote, so wird die Sprachkompetenz – und somit die Basis für Integration überhaupt – zunehmen. Auch hier sind wieder beide – Mehrheitsgesellschaft und Migranten – gefragt. Nur wenn die Mehrheitsgesellschaft die Möglichkeit von Sprachkursen anbietet und die Migranten ihre Zeit und ihren Fleiß darauf verwenden, kann Integration funktionieren.

### **Beispielprojekt „Bildungsdrehscheibe – Alles ist LERNBAR“**

Neben der Sprachkompetenz ist die berufliche Teilhabe der Migranten der wichtigste Faktor für gelungene Integration. Grundvoraussetzung für einen Arbeitsplatz wiederum ist neben der Beherrschung der deutschen Sprache ein möglichst hohes Bildungsniveau, um auf dem Arbeitsmarkt bestehen zu können. Auch hier setzte der WIF Maßstäbe: in Stadtteilen, in denen besonders viele sozial benachteiligte Menschen wohnen, hatte der WIF 2002 in Zusammenarbeit mit der EU das Projekt „Bildungsdrehscheibe“ ins Leben gerufen. Dieses Projekt beinhaltete eine Vielzahl von Bildungsangeboten, die sich neben dem Spracherwerb auch auf z.B. EDV-Schulungen oder Kurse zur Erlangung des Hauptschulabschlusses erstreckten. Dreh- und Angelpunkt dieses Bildungsprojektes war die „LERNBAR“, ein extra eingerichtetes Lernzentrum mit 255 qm. Auch hier bestach die Arbeit des WIF wieder durch Angebote, die auf die spezifischen Bedürfnisse der Migranten ausgerichtet wurden: „*Lernziele werden je nach individueller Ausgangslage festgestellt, danach wird ein maßgeschneiderter Lehrplan mit Unterstützung der BetreuerInnen erstellt. (...). Die „LERNBAR“ kann somit genutzt werden, um in Ergänzung zu den angebotenen EDV- und Sprachkursen Wissen zu verfestigen oder Wissen in Kleingruppen oder einzeln zu erwerben.*“<sup>218</sup> Und auch an Eltern mit Kindern hatten die Betreuer des WIF bei diesem Projekt wieder gedacht: „*Bei allen Aktivitäten gibt es die Möglichkeit der Kinderbetreuung ...*“<sup>219</sup>.

Auch wenn der WIF dieses Projekt in enger Kooperation mit Migrantenvereinen initiiert hatte und später auch durchführte, wurden trotzdem allein in 2002 ca. 160.000 EUR für die Bildungsdrehscheibe aufgewendet. Gute Ideen reichen eben leider nicht aus – sie müssen auch mit gewissen Ressourcen versehen werden, um Ziel führend zu sein. Der WIF hat in diesem Falle wieder einmal gezeigt, dass er zu beidem in der Lage ist.

Die Reihe der eben aufgelisteten erfolgreichen Integrationsprojekte des WIF ist keinesfalls vollständig, im Gegenteil: die hier dargestellten Projekte sollten lediglich

<sup>216</sup> Herr Wörner, Integrationsbeauftragter der Stadt Ulm, in einem persönlichen Gespräch mit mir.

<sup>217</sup> Herr Lemmer, Integrationsbeauftragter der Stadt Wuppertal, in einem persönlichen Gespräch mit mir.

<sup>218</sup> Quelle: Wiener Integrationsfonds, „MigrantInnen in Wien 2002 – Daten&Fakten&Recht, Report 2002, Teil II“, S. 32. Zu finden im Internet, z.B. unter: [www.wif.wien.at/wif\\_site/downloads/Rep02.pdf](http://www.wif.wien.at/wif_site/downloads/Rep02.pdf).

<sup>219</sup> Ebenda, S. 32.

das Interesse der Leser wecken, selbst einmal den Migrationsbericht oder andere Veröffentlichungen des WIF – bzw. seiner Nachfolgerin, der Magistratsabteilung 17 für Integrations- und Diversitätsangelegenheiten - zu lesen. Diese Berichte können alle beim WIF bzw. beim MA 17 bestellt, oder in vielen Fällen gleich im Internet herunter geladen werden. Anregungen, wie Integrationsarbeit erfolgreich gemeistert werden kann, gibt es folglich genug.

Der WIF kann also in der Tat – wie oben bereits geschehen - als „best-practice“ bezeichnet werden. Und doch hat sich der WIF im Jahre 2002 entschlossen vom bisherigen Prinzip der Integration Abstand zu nehmen und sich dem Thema Diversität, bzw. dem Diversity Management verschrieben. Was waren die Beweggründe dafür, warum wurde das bis dahin so erfolgreiche Integrationskonzept aufgegeben?

Bevor ich auf diese Frage näher eingehe, möchte ich zuerst ganz allgemein den Begriff Diversität und das daraus abgeleitete Diversity Management näher beleuchten. Danach werde ich den Bogen zurück zum WIF spannen.

## **Diversity und Diversity Management**

*„Was, um Gottes Willen, ist denn nun schon wieder „Diversity Management“?!“<sup>220</sup>*

So beginnt die Abhandlung über ein relativ junges Thema im soziokulturellen Bereich, die Heinz Metzen im Jahre 1999 geschrieben hat. In der Tat reagieren wir Europäer angesichts der Flut von Anglizismen zuerst meist mit Verwirrung oder gar Ablehnung – könnte man doch in diesem Fall auch einfach „Management von (kultureller) Vielfalt“ sagen. Denn Diversity Management *„nutzt Vielfalt statt unter ihr zu leiden“<sup>221</sup>*. Trotz der dem Anglizismus Diversity Management anhängendem Anschein der Neuartigkeit, ist es überhaupt nicht neu, ganz im Gegenteil: *„Das Problem, das der Diversity Management-Diskurs thematisiert, ist uralte: Verständigung und Kooperation zwischen Menschen kulturell und ethnisch unterschiedlicher Herkunft. Neu an diesem Diskurs ist die Lösungsrichtung: bewusste Anerkennung und konstruktive Nutzung ethnisch-kultureller Identität bzw. Unterschiedlichkeit. Das Thema geht nahezu alle an, ob in Betrieben, Schulen, Verwaltungen oder Medien,...“<sup>222</sup>*

## **Diversity Management: Von der globalisierten Wirtschaft lernen**

*„Wenn jeder im Raum gleich ist, dann gibt es viel weniger Streitigkeiten aber viel schlechtere Lösungen.“*

*(Ivan Seidenberg, 1999 Geschäftsführer von Bell Atlantic)*

Das Thema Diversity Management wurde in Deutschland erstens relativ spät erkannt, zweitens zuerst ausschließlich aus ökonomischer Sicht behandelt und ist drittens bis zum heutigen Tage noch überhaupt nicht in den Köpfen der breiten Bevölkerung angekommen. Als erstes nahmen sich die in Deutschland ansässigen internationalen Konzerne der Thematik des Diversity Management an. Die Wirtschaft war und ist uns also einen Schritt voraus: die Unternehmen sind nämlich allgemein betrachtet so eine Art „Frühwarnsystem“ für Veränderungen und Trends, die sich in so verschiedenen Bereichen wie Ökonomie, Gesellschaft, Kultur oder Politik vollziehen. Man kann

<sup>220</sup> Heinz Metzen, Diversity Management (2003), S. 3. Quelle:  
<http://www.shopfloor.de/diversity/divman8.pdf>

<sup>221</sup> Ebenda, S. 1.

<sup>222</sup> Ebenda, S. 8.

darüber hinaus feststellen, dass die Unternehmen nicht nur passiv versuchen, diese Trends zu erfassen, sondern auch aktiv durch eigenes Verhalten diese zu gestalten suchen. Dies ist aus moralischer Sicht zunächst einmal weder positiv noch negativ zu bewerten: es liegt vielmehr in der Natur unseres Wirtschaftssystems. Diejenigen Unternehmen, die früher als andere auf Veränderungen eingestellt sind, können schneller reagieren und somit mehr Profit machen. Und Gewinne sind nun mal die Überlebensvoraussetzung für Unternehmer. Die Politik ist – wenn es um das Erkennen oder gar um das Gestalten von Trends geht – aus verschiedenen Gründen oft viel langsamer und veränderungsresistenter als es die Unternehmen sind. Dies wiederum liegt in unserem politischen System begründet, in dem die Überlebensvoraussetzung für Politiker die Stimmen sind, die sie bei den Wahlen zu erhalten wünschen. Da gerade in unserem föderalistisch geprägten Deutschland ständig irgendwo Wahlen sind, bei denen auf verschiedenste Interessensgruppen Rücksicht genommen wird, ist zu viel Veränderung nicht erwünscht. Dieser Logik folgend versucht nun die vor kurzem gewählte Bundeskanzlerin Angela Merkel mit einer „Politik der kleinen Schritte“ die Lage in unserem Land zu verbessern. Doch zurück zu den Unternehmen: Die Firmen, vor allem aber die großen, international agierenden Konzerne haben in den Jahren seit der Wende in Ostdeutschland und Mitteleuropa einen Lernprozess durchschritten, den man – in den Worten des globalen Automobilproduzenten FORD - wie folgt beschreiben könnte: *„Vielfalt ist eine Stärke, eine der Stärken unseres Unternehmens, in dem Mitarbeiter aus 57 Nationen zusammenarbeiten. Neben anderen Elementen geht es dabei im Wesentlichen um Wertschätzung einer jeder Mitarbeiterin und eines jeden Mitarbeiters, **unabhängig davon, welcher Nationalität, Religion, sexuellen Identität oder gesellschaftlichen Gruppe sie oder er angehört.**“* [Hervorhebung durch den Verf.]<sup>223</sup> Diversity ist somit zunächst einmal die Anerkennung der allgemeinen Unterschiedlichkeit der Menschen (also nicht nur der Ethnie), und in zweiter Linie das Bestreben, aus dieser Unterschiedlichkeit eine Stärke zu machen. Diversity Management wird somit getrieben vom wirtschaftlichen Nutzen: *„Im Vordergrund der Diversity-Strategie bei Wirtschaftsunternehmen steht – was nahe liegend und legitim ist – der ökonomische Output; d.h. der Unternehmenserfolg kann gesteigert werden, wenn man die Vielfalt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wahrnimmt, wertschätzt und gezielt einsetzt.“*<sup>224</sup>

## Diversity in der Gesellschaft: Warum wir Management und nicht Tolerance brauchen

Es war also die Wirtschaft, die dieses Thema zuerst aufgriff und die Unterschiedlichkeit der Menschen als mögliche Stärke sah. Es brauchte massiven wirtschaftlichen Druck, bis die Politik – immer ängstlich auf Wählerstimmen schielend - auf diesen Zug aufsprang: mit der Einführung der Greencard 1998 gab Deutschland indirekt zu, dass es von ausländischen Fachleuten lernen konnte, ja dass es sie brauchte, um wirtschaftlich Anschluss in der Computer-Industrie halten zu können. Das war ein erster, wichtiger Schritt im Lernprozess Diversity, den jedoch bis zum heutigen Tag noch nicht alle in unserem Land verstanden haben: dass wir

<sup>223</sup> Ford: „Diversity. Vielfalt als Stärke“, S. 2. Quelle: z.B. Internet: <http://www.ford.de/ie/ueber-ford/-/uford12/#>

<sup>224</sup> Heinrich Böll Stiftung, Dialogforum Interkulturelles Management, (2003), S. 18. Quelle: [http://www.boell.de/downloads/migration/dialogforum\\_ikm.pdf](http://www.boell.de/downloads/migration/dialogforum_ikm.pdf)

Deutsche von Ausländern lernen können, ja lernen müssen, ist noch nicht bei allen angekommen – waren doch die bisherigen Ausländer eher für die unangenehme und schlecht bezahlte Arbeit da. Dass Ende der 90er Jahre nun plötzlich speziell indische IT-Experten sehr begehrt waren und die Politik verstärkt den Versuch unternahm, diese nach Deutschland zu locken, war für viele von uns Neuland. Um so mehr dürfte uns dann in der Folge erstaunt haben, dass die von uns umworbenen Fachleute dann mehrheitlich lieber in die USA gingen.

Dieser Gedanke, dass wir Deutschen von Ausländern lernen können, dass Diversität also prinzipiell eine gute und nützliche Sache sein kann, haben wir leider heute noch immer nicht in unserer Gesellschaft verankert: wo sitzen denn die Abgeordneten mit Migrationshintergrund im deutschen Bundestag, wo macht der aus der Türkei oder aus der ehemaligen Sowjetunion stammenden Bürgermeister Politik? Wo unterrichten die Lehrer mit Migrationshintergrund an den Kindergärten, Schulen, Universitäten und anderen Bildungseinrichtungen in unserem Land? Wo sind die farbigen oder die aus Nordafrika stammenden Polizisten? Wo die indischen Chefärzte, wo die koreanischen Spitzenforscher? Deutschland ist zwar sehr heterogen geworden, doch aus dieser Vielfalt haben wir bisher noch nichts gemacht: *„Wenn die Leute nur verstehen würden, dass Diversität gut für die Gesellschaft ist, in jeder Hinsicht, dann wäre das ein Quantensprung. Aber momentan sehen die Deutschen Vielfalt als eine Last.“*<sup>225</sup> Die Menschen mit Migrationshintergrund leben zwar in unseren Städten, sind manchmal sogar unsere direkten Nachbarn; in unseren öffentlichen Ämtern, in unseren Vereinen, und vor allem in unseren Köpfen und Herzen sind sie jedoch noch nicht angekommen. Man könnte auch sagen: Deutschland ist ein Einwanderungsland, aber von einer Einwanderungsgesellschaft sind wir noch ein weites Stück entfernt.

Von staatlicher Seite her absichtlich schlecht behandelt werden die Migranten natürlich nicht in Deutschland: die Gesetze und die materielle Grundversorgung durch das soziale Netz verhindern das. Aber wir machen den Kardinalfehler, dass die Ausländer – wenn sie überhaupt wahrgenommen werden – für uns bestenfalls nur eine Zielgruppe darstellen; eine Gruppe von Menschen, um die man sich kümmern muss; Menschen, denen man helfen muss, sich bei uns zurechtzufinden, damit sie sich integrieren können. Die Gedanken- und Handlungsrichtung läuft dabei immer entlang der Linie: „Wir“ helfen „Denen“, damit sie so werden können wie wir (weil wir der „Standard“ sind und wissen, wie man die Dinge richtig macht).

Doch genau hier liegt unser Denkfehler: denn längst nicht mehr alle Menschen mit Migrationshintergrund sind „hilfsbedürftig“ – und wir Deutschen nicht selten schon lange nicht mehr das anzustrebende Vorbild. Leider merken wir das aber häufig nicht einmal – oder erst wenn wir es in den Bereichen Sport, Kultur oder, am schmerzhaftesten (weil den in unserer hedonistischen Welt so wichtig gewordenen Wohlstand mindernd) in der Wirtschaft unmissverständlich präsentiert bekommen. Plötzlich machen uns Länder ernsthafte Konkurrenz bei Produkten, die wir bisher gewinnbringend entwickelt, produziert und weltweit verkauft haben – und überholen uns sogar. Und doch sind viele von uns nicht einmal in der Lage, zu sagen, wo solche Länder wie Singapur oder Taiwan, Slowakei und Slowenien („ist das nicht das gleiche?“) – um nur einige zu nennen – liegen, geschweige denn, warum „die“ nun besser sind als „wir“. Wären in unseren Firmen und öffentlichen Ämtern mehr Mitarbeiter (in Führungspositionen) von „denen“, würden wir sie besser kennen und

<sup>225</sup> G. Pascal Zachary: „The Global Me. New cosmopolitans and the competitive edge: Picking Globalism's winners and losers.“ 2000. Publicaffairs, New York. S. 128. Vom Autor übersetzt.



hätten wohlmöglich früher erkannt, welche Gefahren durch Konkurrenz aus diesen Ländern lauern und hätten früher reagieren können. Doch diese Art von „Diversity“ wurde und wird zum Schaden von uns allen nicht gelebt: wer von uns glaubt den schon, dass „wir Deutschen“ von „den Ausländern“ irgendetwas lernen, in irgendeiner Weise profitieren könnten? In seinem Buch „The global me“, widmet G. Pascal Zachary ein ganzes Kapitel dem Verhalten der Deutschen gegenüber Immigranten<sup>226</sup>. Bezüglich der Unfähigkeit der Deutschen, von Ausländern zu lernen, zitiert er den deutschen Migrationsexperten Rainer Munz, der vortrefflich über Deutschland schreibt: *„Das Land mag keine talentierten Einwanderer. (...). Wenn wir Leute aufnehmen, geschieht das aus humanitären Gründen, nicht weil wir das so wollen. Sich in Deutschland niederlassen zu dürfen, ist ein Angebot an die Unterschichten, (...), weil die Bildungseliten in Deutschland Konkurrenz und Wettbewerb vermeiden wollen. Diese Bildungseliten leben lieber in ihrer gemütlichen Welt und dadurch, dass sie sich für Einwanderer aus der Unterschicht einsetzen, stellen sie sich auch noch die Moral auf ihrer Seite.“*<sup>227</sup> In die gleiche Kerbe schlägt Barbara John, ehemalige Ausländerbeauftragte in Berlin: *„Wir sind so wenig egoistisch, ..., wir sind altruistisch! Wir wollen nur die ganz Armen. Gut. Sehr gut. Nehmen wir sie auf. Aber man muss eine Balance herstellen. Man muss auch talentierte, gut ausgebildete Menschen aufnehmen, die dazu in der Lage sind, anderen zu helfen.“*<sup>228</sup> Eine solche Politik führt dann genau in jene Sackgasse, für die das Diversity Management einen Ausweg sucht. So schreibt Zachary diesbezüglich: *„Dadurch, dass Deutschland nur die armen und wenig ausgebildeten Menschen zu sich hereinlässt, untergräbt das Land die Unterstützung für genau diejenigen, die das politische Establishment eigentlich zu unterstützen vorgibt. Die Migranten werden stigmatisiert. Wenn die Reihen der Immigranten mit Akademikern aus aller Welt besetzt wären, würde der Reflex, Immigranten automatisch als Last für die Gemeinschaft zu sehen, ausgeglichen.“*<sup>229</sup> Dieser Klarheit und Deutlichkeit ist eigentlich nichts hinzuzufügen. Ich möchte es aber trotzdem tun: was läuft falsch in unserem Land, dass man diese Art der Diskussion, diese Art der Sachlichkeit nur in einem „ausländischen“ Buch – das über Deutschland berichtet! – finden kann? Warum ist solch eine offene Diskussion in Deutschland selbst nicht möglich?

Ich möchte also zusammenfassend sagen: wir haben die Diversity, die Vielfalt längst in unsrem Lande, wir managen sie aber nicht! Anstatt Diversity Management, betreiben wir in Deutschland durchweg Diversity Tolerance: anstatt zu versuchen, die Vielfalt zu gestalten, zu lenken, zu steuern (zu managen eben) und somit für uns alle zu nutzen, nehmen wir die Vielfalt nur einfach hin und lassen den Dingen ihren Lauf. Ein großer Fehler, wie auch Paul Nolte, Soziologieprofessor an der Uni Bremen, meint: denn *„alle Varianten und Ausdrucksformen von Kultur – um im Beispiel der Religion zu bleiben: nicht nur der Islam, sondern auch das Christentum – müssen sich an bestimmten Standards messen lassen. Erweitern oder beschränken sie die*

<sup>226</sup> Nicht nur das angesprochene Kapitel, sondern das ganze Buch ist empfehlenswert. Es zeigt uns, wie engstirnig, wie beschränkt, wie emotional weil vergangenheitsfixiert wir Deutschen mit dem Thema Diversity umgehen. Darüber hinaus führt der Autor sehr überzeugend aus, dass diese fehlende Fähigkeit, Diversity zu akzeptieren und zu leben, eine schlimme Bürde für den bereits herrschenden und sich noch verstärkenden globalen Wettbewerb ist und sein wird.

<sup>227</sup> G. Pascal Zachary: „The Global Me. New cosmopolitans and the competitive edge: Picking Globalism's winners and losers.“ 2000. Publicaffairs, New York. S. 129. Vom Autor übersetzt.

<sup>228</sup> Ebenda, S. 132. Vom Autor übersetzt.

<sup>229</sup> G. Pascal Zachary: „The Global Me. New cosmopolitans and the competitive edge: Picking Globalism's winners and losers.“ 2000. Publicaffairs, New York. S. 132. Vom Autor übersetzt.



*Chancen auf ein selbst bestimmtes, aktives Leben? Eröffnen sie Möglichkeiten, oder schnüren sie Menschen im Ghetto marginalisierter Lebensformen ein? [Wenn ja, muss die Gesellschaft steuernd eingreifen: „Diversity Management“!] Es reicht jedenfalls nicht mehr aus, die Verschiedenheiten von Kulturen bloß „anzuerkennen“ [Diversity Tolerance, der Verf.]. Auch dem absehbaren Vorwurf, damit das Verhalten von Menschen auf fragwürdige Weise zu moralisieren, kann man gelassen entgegentreten. Wenn das Ergebnis nur die kulturelle und soziale Segmentierung, die Einmauerung in Käfigen der Chancenlosigkeit ist, dann haben wir auf Moral offensichtlich zu lange verzichtet.“<sup>230</sup>*

Folgen wir also dem Aufruf Paul Noltes und versuchen wir, Diversity Management anstatt der bloßen Diversity Tolerance zu betreiben: blicken wir gemeinsam noch mal ins Ausland nach Wien und versuchen zu verstehen, was dort in Sachen Diversity Management besser gemacht wird. Wie oben besprochen, war die österreichische Hauptstadt mit ihrer Integrationspolitik sehr erfolgreich gewesen. Trotzdem hatten sie sich 2002 entschlossen, den WIF in seiner damaligen Form abzuschaffen und sich anstatt des Themas Integration das Thema Diversity Management auf die Fahnen zu schreiben. Wie wir nun gesehen haben, ist der Leitgedanke des Diversity Management, dass man aus der Vielfalt lernen kann und dass viel Potential in ihr steckt – wenn man es „managed“, d.h. mit der Diversity umzugehen und die Vielfalt zu nutzen vermag. Den Übergang von der erfolgreichen Politik der Integration zum Diversity Management stellten die Verantwortlichen in Wien damals unter das Motto „Vom Rand ins Zentrum“.

### **Diversity Management in Wien: Vom Rand ins Zentrum**

Der WIF vermochte es wie keine zweite Einrichtung auf die Menschen mit Migrationshintergrund zuzugehen und zusammen mit ihnen – auf gleicher Augenhöhe – erfolgreiche Integrationspolitik zu machen. Doch mit den Jahren spürten die Mitarbeiter des Fonds, dass sie zwar sehr gute Arbeit machten, aber dass an ihrem Ansatz doch etwas noch nicht ganz stimmig war. Auf einer Exkursion der Universität Augsburg im September 2005 unter Leitung von Prof. Dr. Franz Schaffer, hatte ich die Gelegenheit unter anderem die Magistratsabteilung 17 für Integrations- und Diversitätsangelegenheiten zu besuchen, um so das Aushängeschild der Wiener Diversity Management Politik kennen zu lernen<sup>231</sup>. Frau Kuzmanovic, die Leiterin der Magistratsabteilung 17, formuliert die Zweifel ihrer Abteilung zu jener Zeit am damals mit dem WIF so erfolgreichen Integrationsansatz so: *„Nichtsdestoweniger hat dieser Ansatz jedoch einen gravierenden Nachteil: er geht davon aus und betont, dass diese Menschen [mit Migrationshintergrund – der Verf.] Problem- und Randgruppen sind, und macht dies zum Kern seiner Politik. MigrantInnen werden also zu einer „Zielgruppe“, der bei der Überwindung eines Defizits geholfen werden muss. Ohne es zu wollen, hat eine solche Politik immer auch einen stigmatisierenden Effekt. Sie will das Beste für die „Benachteiligten“, doch es gelingt ihr nicht, in MigrantInnen zunächst einmal auf selbstverständliche Weise normale BürgerInnen zu sehen.“<sup>232</sup>*

<sup>230</sup> Paul Nolte: „Generation Reform-Jenseits der blockierten Republik“. Verlag C.H. Beck (2004). S. 72f.

<sup>231</sup> Eine MA, eine Magistratsabteilung, in Österreich ist gleichbedeutend mit einem Amt in der deutschen Verwaltung.

<sup>232</sup> E-mailkommunikation vom 30.09.2005 zwischen der Leiterin der MA 17 Lidija Kuzmanovic und dem Verfasser. Frau Kuzmanovic war freundlicherweise bereit, auch im Anschluss an unseren Besuch in ihrer Abteilung noch ausführlich auf meine Fragen zum Diversity Management per Email zu antworten.

Die Wiener Politik hat also sehr wohl verstanden, was wir in Deutschland noch realisieren müssen: Diversity kann auch positiv genutzt werden, Vielfalt ist prinzipiell eine Stärke und beide Seiten – also auch wir selbst – können davon profitieren! Doch auch Frau Kuzmanovic gibt zu, dass dieser gedankliche Schritt von der Integration zum Diversity Management nicht ganz einfach zu bewältigen ist: „... *letztlich geht es um ein verändertes Selbstverständnis der Stadt selbst, und zwar in Bezug auf ihre demographische, ethnische und kulturelle Vielfalt.*“<sup>233</sup>

Die Verantwortlichen in Wien haben den qualitativen Unterschied zwischen Integration und Diversity Management also nicht nur verstanden (Migranten nicht mehr als Zielgruppe zu sehen und somit zu stigmatisieren, sondern ihre Anwesenheit vielmehr als Normalität und auch als Stärke zu betrachten), sondern ihn durch die Gründung der Magistratsabteilung 17 auch noch gleichsam institutionalisiert. Die Stadt Wien gibt damit ja auch zu, dass sie in ihrem Verwaltungsapparat selbst noch genügend Nachholbedarf, Wissensdefizite und Aufholpotentiale in Sachen Diversity Management hat und diese bereit ist zu überwinden. Mit der MA 17 sagt die Stadt Wien quasi: seht her, ich habe die Wichtigkeit und Richtigkeit von Diversity Management erkannt, brauche aber die nötige Kompetenz, um diese Politik in all den anderen Magistratsabteilungen und vor allem in den Köpfen all meiner Mitarbeiter durchzusetzen. *„Dabei braucht es Unterstützung durch ein Kompetenzzentrum, eine Organisationseinheit, die in der Stadtverwaltung selbst angesiedelt und mit den nötigen Ressourcen ausgestattet ist. Von <<außen>>, also aus der Rechtsform eines Fonds – dem Wiener Integrationsfonds – heraus, kann diese interne Dienstleistung nicht erbracht werden. Daher wurde die Entscheidung getroffen, eine neue Magistratsabteilung zu gründen und das Thema <<vom Rand ins Zentrum>> zu holen.“*<sup>234</sup>

Auch wenn sich der Ansatz der Integrationsarbeit beim Übergang vom WIF zur Magistratsabteilung 17 qualitativ grundlegend verändert hat, so ist die Arbeit doch inhaltlich oftmals die gleiche geblieben. So setzt die MA17 auf folgende vier Kernbereiche:

1. Wohnen, Infrastruktur, Stadtteil/Kunden, Konflikt
2. Kinder, Jugend, Schule
3. Niederlassung, Bildung, Beruf
4. Gesellschaft, Gesundheit, Soziales.

Die jeweils hinterlegten Projekte sind vergleichbar mit denen des damaligen WIF, die Mitarbeiter (und somit die Ansprechpartner vor Ort) oft noch die gleichen. Als Ziele hat sich die MA 17 gestellt:

- Diversität als Qualität in der Stadt erkennen, nutzen, fördern
- Die Stadt Wien als kompetentes Dienstleistungsunternehmen für alle Bürgerinnen und Bürger
- Die Stadtverwaltung als „Spiegelbild der Bevölkerung“.

Das Ziel, Spiegelbild der Bevölkerung zu sein, wird schon heute voll und ganz erfüllt. So informiert die MA 17 nicht ganz ohne Stolz: *„Unsere MitarbeiterInnen kommen*

<sup>233</sup> Ebenda.

<sup>234</sup> Ebenda.

aus 10 Ländern und sprechen neben Deutsch noch: Albanisch, Arabisch, Bosnisch, Bulgarisch, Esan, Italienisch, Kroatisch, Tschechisch, Türkisch, Ungarisch.“<sup>235</sup> Wie viel einfacher fällt es einem solch multikulturellen Mitarbeiterstab, sich in die Probleme, Nöte und Sorgen der Migranten hineinzuversetzen – haben sie doch häufig ähnliche Erfahrungen gemacht. Auf der anderen Seite laufen sie auch nicht Gefahr, in den Migranten lediglich eine „Zielgruppe“ zu sehen, der geholfen werden muss: sind sie doch selbst das beste Beispiel dafür, dass es auch Migranten in der Gesellschaft zu etwas bringen können.

Um die Diversität der Stadt zu erkennen, zu nutzen und zu fördern veranstaltet das MA 17 regelmäßig Konferenzen und lädt dazu kompetente Gäste innerhalb und außerhalb Österreichs Grenzen zu sich nach Wien ein. Die MA 17 tut dies ganz in der Tradition des WIF, der – wie ich oben dargelegt habe – regelmäßig zur „Integrationskonferenz“ einlud. Die letzte Veranstaltung fand diesbezüglich im Juni 2005 statt und stand unter dem Motto „stadt.migration.integration: kommunale Beiträge zum Thema Zuwanderung.“<sup>236</sup> An dieser Konferenz nahmen Vertreter aus deutschen, schweizerischen und freilich österreichischen Städten teil, die sich alle mit der Materie Integration beschäftigen. Die prominentesten Teilnehmerin war wohl – neben der Wiener Integrationsstadträtin Sonja Wehsely – Frau Rita Süßmuth als Mitglied und Vertreterin der „Global Commission on International Migration“. Frau Süßmuth hielt ihren Vortrag über das Thema „Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ und leitete somit den nachfolgenden Diskussionsreigen und Gedankenaustausch über die Themen Migration, Integration und Diversity ein. Diese Konferenz unterstrich abermals, dass die Gabe, fachkundiges und hochkarätiges Publikum zum Wissensaustausch über das Thema Integration zu versammeln, ganz eindeutig zu einem der herausragenden Eigenschaften des WIF bzw. der MA 17 zählt.

Bezüglich des dritten Zieles der MA17 „kompetentes Dienstleistungsunternehmen“, möchte ich zum Abschluss noch eine kleine Anekdote erzählen. Als wir während unserer Exkursion in Wien bei der MA 17 zu Gast waren, haben wir an mehrere Mitarbeiter unabhängig voneinander die Frage gestellt, ob sie den Übergang vom WIF zur MA 17 – das ja Teil der städtischen Verwaltung Wiens ist – als Vorteil oder als Nachteil empfinden. Die Mitarbeiter haben sich immer ein wenig gewunden und nicht direkt geantwortet. Häufig hörten wir jedoch, dass man schon sehr zufrieden sei, jetzt der Stadtverwaltung anzugehören. Es mache durchaus einen großen Unterschied im „Standing“, wenn man in der Öffentlichkeit mit städtischem Auftrag unterwegs sei. Aktionen bekämen nun mehr Gewicht und auch mehr Aufmerksamkeit. Darüber hinaus würden Wünsche, Forderungen oder Anmerkungen noch schneller und breiter wahrgenommen als früher. Einziger Wehrmutstropfen sei teilweise die Arbeitsatmosphäre im verbeamteten Verwaltungsapparat: man müsse sich noch an das interne „Tempo“ der Stadtverwaltung selbst gewöhnen ... .

<sup>235</sup> [www.integration.wien.at](http://www.integration.wien.at)

<sup>236</sup> Eine gute Zusammenfassung dieser Konferenz ist im Internet ebenfalls unter [www.integration.wien.at](http://www.integration.wien.at) zu finden.

## Beurteilung und Ausblick

*„Diversität wird zunehmend zum Schicksal der modernen Welt. Die Fähigkeit, mit der Diversität zu leben wird die zentrale Aufgabenstellung des 21. Jahrhunderts werden.“*

(Stuart Hall, Experte für Migration und Diversität)

Zusammenfassend kann man mit Fug und Recht behaupten, dass beide Formen der Integrationspolitik – sowohl der WIF, als auch die MA 17 – in der Tat >>best practice<< in der heutigen kommunalen Integrationsarbeit darstellen. Schon der WIF war mit hervorragenden Leuten ausgestattet, die mit unbestrittener Kompetenz, aber auch mit Herzblut und großem Engagement zur Sache gingen. Auch und gerade die multikulturelle Zusammensetzung der Teams hat dazu beigetragen, die Wünsche und Vorstellungen der Migranten von Anfang an zu hören, zu verstehen und umzusetzen. Die initiierten Projekte wurden und werden von Beginn an mit den Migranten selbst überlegt, aufgesetzt und durchgeführt. Projekte wie „LERNBAR“, die „Sprachoffensive“ oder das „Besiedlungsmanagement“ haben jedes für sich Modellcharakter und warten nur darauf, in anderen Städten Nachahmung zu finden.

Der Paradigmenwechsel schließlich von Integrationspolitik zu Diversity Management zeigt vor allem zwei Dinge: erstens haben die Verantwortlichen trotz ihres Erfolges nicht aufgehört, über ihr Tun nachzudenken und es immer wieder in Frage zu stellen. Dies ist außergewöhnlich, neigen wir alle doch stets zu dem Irrglauben, Erfolg gebe uns und unserem Handeln automatisch Recht. Doch nur wer sich selbst immer wieder in Frage stellt, kann sich kontinuierlich weiterentwickeln und wahrlich Großes vollbringen. Dem WIF bzw. der MA 17 ist dies gelungen. Zum anderen ist der Übergang zum Diversity Management ein sichtbares und spürbares Zeichen dafür, dass die Stadt Wien die so genannte Diversitätsschwelle in der Tat überschritten hat. Wie ich weiter oben in Abbildung 4.2 „Kommunale Reaktion auf Zuwanderung“ dargestellt habe, gibt es eine Diversitätsschwelle, deren Überschreitung einen Übergang von der Integration zum Diversity Management nahe legt. Mit dieser Diversitätsschwelle ist der Punkt gemeint, an dem die ethnische und kulturelle Struktur einer Gesellschaft so heterogen wird, dass man nicht mehr davon ausgehen kann, die vielen unterschiedlichen Teile zu einem homogenen Ganzen zusammenfügen zu können. Mit anderen Worten: in einer Stadt wie Wien, in der fast 1/3 aller Menschen Migrationshintergrund hat, macht es keinen Sinn mehr, Integrationspolitik mit dem Ziel zu betreiben, alle Menschen auf die eine, österreichische, Kultur einzuschwören (abgesehen davon, dass es äußerst schwierig werden dürfte, diese eine Kultur festzulegen und zu beschreiben). Wer durch die Straßen Wiens läuft oder sich in den vielen wunderschönen Parks der Donaumetropole umsieht, erkennt die Sinnlosigkeit, ja die Absurdität eines solchen Unterfangens mit eigenen Augen: die Menschen sind „bunt“, tragen unterschiedliche Kleider, sprechen viele unterschiedliche Sprachen, lesen unterschiedliche Zeitungen bzw. nutzen vielfältige Medien, sie gehen in verschiedene Restaurants, in unterschiedliche Geschäfte und gehen unterschiedlichen Interessen nach. Die Diversitätsschwelle ist also eindeutig erreicht und überschritten, die Organisation des Zusammenlebens kann sich somit lediglich darauf beschränken, dass die Menschen friedlich, fair, offen und gleichberechtigt miteinander umgehen.

Das Erreichen der Diversitätsschwelle ist jedoch noch aus einem anderen Grund sehr wichtig: wer erfolgreiches Diversity Management betreiben will, braucht

in erster Linie dafür geeignetes Personal. Erinnern wir uns, dass die MA 17 über Mitarbeiter aus zehn verschiedenen Nationen verfügt. Solch eine geballte multikulturelle und polyglotte Kompetenz ist in der Regel nur in großen, heterogenen Städten zu finden.

Natürlich muss es bei aller gelebten und gewollten Vielfalt eine gemeinsame Sprache geben; Deutsch ist somit unerlässlich für alle. Und natürlich muss es Regeln geben, deren Einhaltung gegebenenfalls mit staatlicher Gewalt durchgesetzt wird. Aber wie die Menschen ihr tägliches Leben gestalten, wie sie denken, was sie lesen, mit wem sie sprechen, an wen sie glauben: das bleibt alles ihnen selbst überlassen. Die Politik des Diversity Management unter dem Dach der MA 17 versucht genau diese Überzeugungen zu leben, zu kommunizieren und in der Stadt und über ihre Grenzen hinaus zu verbreiten. Momentan stehen diesbezüglich alle Zeichen auf Erfolg und man kann dem Diversity Management der Stadt Wien nur weiterhin viel Erfolg wünschen.

Das offenkundig erfolgreiche Praktizieren von Diversity Management in Wien bedeutet jedoch meiner Meinung nach nicht, dass Diversity Management unweigerlich für alle Städte mit Migranten geeignet ist. In Gemeinden, in denen die Zuwanderer lediglich eine kleine Gruppe darstellen, sollte meines Erachtens durchaus weiterhin der Versuch unternommen werden, diese auf „klassische“ Weise in das Gemeinwesen zu integrieren. Denn ohne ein gewisses Maß an Diversität (das sich in jeweils eigenen ethnischen Geschäften, ethnischen Medien, ethnischen Kultur-Sport- und Freizeiteinrichtungen, aber auch eigenen Gebetsräumen manifestiert), müssen sich die Migranten in der Welt der jeweils vorherrschenden Kultur zurecht finden. Je größer der Kontakt zu den Einheimischen, je stärker die Einbindung in den Alltag, je intensiver die Partizipation am alltäglichen Treiben einer Kleinstadt, desto erfolgsversprechender ist der Versuch, als Migrant in der neuen Heimat auch wirklich anzukommen. Auch beim Thema Diversity Management gilt also wieder die Einsicht: es gibt keine Automatismen, jede Stadt ist anders und muss ihre Politik gegenüber den Migranten selbst bedenken und festlegen. Großstädte wie Berlin, Köln oder Frankfurt, mit hohem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund, sollten sich durchaus über Diversity Management Gedanken machen und versuchen, sich in Wien Anregungen zu holen. Für die ländliche Kleinstadt mit geringem Migrantenanteil hingegen, ist die klassische Integrationspolitik dem Diversity Management meiner Meinung nach jedoch vorzuziehen. Und zum Glück können sich die Städte ja in jedem Fall in Wien mehr als genug positive Ansätze holen. Unsere Exkursion unter Leitung von Herr Professor Dr. Franz Schaffer konnte jedenfalls viele wertvolle Anregungen in die schwäbische Heimat mitnehmen.

## Zwischenbetrachtung: Welche Aufgaben gilt es zu bewältigen?

Bevor ich mit Teil zwei meiner Arbeit beginne, möchte ich nochmals kurz innehalten und zusammenfassen, was ich in den bisherigen Abschnitten über Migration, Integration und die Integrationspolitik in Deutschland gesagt habe. Die Probleme und Aufgabenstellungen im Bezug auf den Integrationsprozess lauten:

- Altlasten im Sinne der Notwendigkeit von „nachholender Integration“
- Migration wird weiter zunehmen, mehr Menschen werden auch in unsere Städte einwandern
- Die bei uns einwandernden Menschen kommen zunehmend aus uns fremden Kulturkreisen (Nordafrika, Schwarzafrika, Naher und Mittlerer Osten, Südostasien)
- Verwirrung bei der Definition von Integration – keine klare Abgrenzung gegenüber andere Formen der Akkulturation (Assimilation, Separation, Exklusion)
- Wenn schon Uneinigkeit darüber herrscht, was unter Integration zu verstehen ist, ist folgender Tatbestand nur Konsequenz *„Es wird selten ziel- oder wirkungsorientiert gesteuert, d.h. selten ist Integration als strategisches (Stadt) Ziel benannt“*<sup>237</sup>
- *„Es gibt nur in Ansätzen die Formulierung von Wirkungszielen, die aber gerade in diesem Bereich wesentlich wären. Der Formulierung von Wirkungszielen müsste nämlich auf der Ebene der Stadtführung ein Klärungsprozess voran gehen, welche Konzepte und Ziele man eigentlich mit Integration verbindet? Diese Klarheit politischer und fachlicher Konzepte für die Integrationsarbeit wird ebenfalls vermisst.“*<sup>238</sup>
- *„Es gibt kaum ein Controlling im Sinne einer Steuerungsunterstützung“*<sup>239</sup>
- Integration wird nicht als Querschnittaufgabe wahrgenommen, Kommunikation und Koordination finden nur ungenügend statt
- Die öffentliche Diskussion, so sie denn stattfindet, ist zu wenig sachlich. Sie wird zu schnell für folgende Themen missbraucht und tritt folglich auf der Stelle:
  - Religion (Christentum <-> Islam). Brennpunkt: Moscheebau!
  - Politik („Das Boot ist voll“ <-> „Multikulti“)
- Erfolg oder Nichterfolg der Integration entscheidet sich in den Kommunen. Diese sind aber in mehrerlei Hinsicht ungenügend vorbereitet:
  - Mangel an Einsicht, dass überhaupt etwas getan werden muss!
  - Mangel an Finanzmitteln
  - Mangel an Erfahrung

Abbildung I fasst die Problematik und damit die von uns allen zu lösende Integrationsaufgabe nochmals zusammen:

<sup>237</sup> Das Sozialministerium des Landes Nordrhein-Westfalens, „Ein Handbuch für Kommunen, Integrationsarbeit – effektiv organisiert“ (2004), S. 12.

<sup>238</sup> Ebenda.

<sup>239</sup> Ebenda.

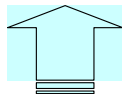
## Abbildung I: Kommunale Herausforderung Integration

### Bestandsaufnahme: kommunale Integrationspolitik in Deutschland

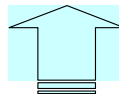
*„Integrationsarbeit ist heute vielfach wie ein Flickenteppich, aufwendig, zusammenhanglos und ohne Wirkung<sup>1</sup>“*

#### Kommunen sind der Integrationsarbeit häufig nicht gewachsen:

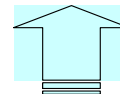
- Nur 20% haben überhaupt ein Integrationskonzept
- Integrationsbegriff nicht klar definiert
- Integrationsdiskussion nicht sachlich
- Keine Ziele, keine Kontrolle, keine Steuerung
- Mangelnde Koordination und Kommunikation



Migrationsdruck steigt



Nachholende Integration erforderlich



Ressourcen knapp

GSB Integrationscontrolling

<sup>1</sup> Das Sozialministerium des Landes Nordrhein-Westfalens, „Ein Handbuch für Kommunen, Integrationsarbeit – effektiv organisiert“ (2004), S. 12.

Es geht folglich nun darum, ein Integrationskonzept zu entwickeln, das sich dieser dargestellten Problematiken annimmt. Dabei ist es ratsam, nicht auf „Insellösungen“ zu vertrauen, sondern zu versuchen, ein ganzheitliches Konzept zu entwickeln, das von seiner Methodik, von seinem Aufbau her, so viel der beschriebenen Problemfelder als möglich attackiert. Ein solches Konzept muss so entworfen werden, dass es – basierend auf einer klaren Definition von Integration – Strategien formuliert, die mit Hilfe von Zielen, Maßnahmen und Verantwortlichkeiten umgesetzt werden. An dieser Umsetzung muss vernetzt gearbeitet werden und deshalb muss dieses Konzept für alle Beteiligten gleichzeitig eine Kommunikationsplattform darstellen. Schlussendlich sollte das Integrationskonzept auch in der Lage sein, über Erfolg und Nichterfolg der angewandten Maßnahmen Auskunft zu geben. All das muss in eine Umfeldanalyse eingebettet sein, die nicht nur Auskunft über den Status Quo von für die Integration relevanten Faktoren gibt, sondern auch Trends für die Zukunft zu bestimmen versucht.

Ein solches Konzept könnte aus dem betriebswirtschaftlichen Bereich des Controllings kommen. Im nun folgenden Kapitel werde ich mich mit dem Controlling beschäftigen, genauer gesagt, mit einem Werkzeug, das sich seit einigen Jahren auch verbreitet in den in Deutschland tätigen Unternehmen etabliert: die Balanced Scorecard. Was dies genau ist und wie ich sie im Bereich der Integration anwenden



möchte, werde ich in den folgenden Abschnitten erläutern. Schließlich werde ich auch am Beispiel der Stadt Ulm versuchen, ein solches ganzheitliches Controlling-Instrument zum Leben zu erwecken.

## Kapitel V) Lösungsansatz: Die Balanced Scorecard im Controlling-Regelkreis

*Es gehe, so Gerhard Schröder, um einen "Controlling-Prozess", der "politische Führung" in der Weise deutlich macht, dass die Phase der Umsetzung sorgsam geplant und sorgsam in den Einzelschritten ausgeführt wird."*  
(FTD vom 12.08.2004)

### Definition Controlling

Was ist Controlling, dass sich inzwischen sogar die Politik auf höchster Ebene damit beschäftigt? Der „Controlling-Papst“ im deutschsprachigen Raum Péter Horváth definiert Controlling *„als funktionsübergreifendes Steuerungskonzept mit der Aufgabe der ergebnisorientierten Koordination von Planung, Kontrolle und Informationsversorgung“*<sup>240</sup>. Wem das zu theoretisch klingt, der mag sich mit meiner eigenen, wenn auch ein wenig vereinfachten, Controlling-Definition begnügen. Mit ihr bin ich als Controller viele Jahre lang gut gefahren: ganz allgemein betrachtet meint Controlling den gesamten Prozess der Festlegung von Zielen und der Planung und Steuerung von Aktivitäten, die der Erreichung dieser Ziele dienen. Controlling ist somit eine Führungsphilosophie, deren Primat das Setzen und Erreichen von Zielen ist.

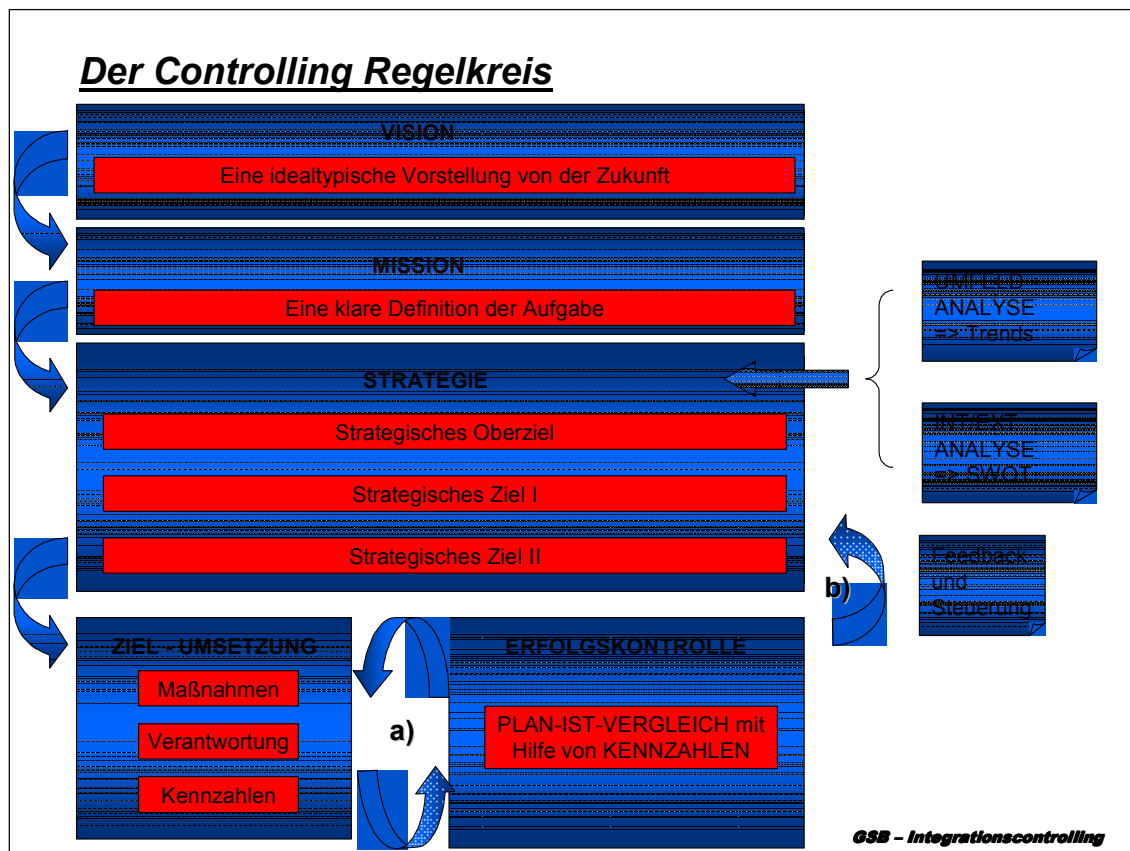
Natürlich sind die Ziele und die dafür umzusetzenden Maßnahmen in jeder Organisation anders: ob in der freien Wirtschaft, bei Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), in Vereinen, oder eben in der kommunalen Verwaltung. Die Methodik des Controllings hingegen ist immer gleich. Ebenfalls allen möglichen Controlling-Definitionen gleich ist die Tatsache, dass Controlling nicht allein Kontrolle bedeutet. Das deutsche Wort Kontrolle ist rückwärts gerichtet und statisch. Controlling hingegen leitet sich vom Englischen „to control“ ab, was eben nicht nur kontrollieren, sondern auch steuern heißt. Steuern aber ist nicht statisch, sondern dynamisch und impliziert ein gewisses Vorausschauen. Genau so ist Controlling zu verstehen.

### Der Controlling Regelkreis

Um zu wissen, wo hin man lenken bzw. welche Prozesse man steuern soll, fängt Controlling zwingend schon viel früher an: es ist eingebettet in den so genannten Controlling-Regelkreis, wie in Abbildung 5.1 dargestellt.

<sup>240</sup> Horvath und Partner, 2000, S. 5

Abbildung 5.1 Das Controlling-Umfeld



Der Controlling-Regelkreis beginnt mit der Vision, schreitet mit der Mission fort und führt über die interne (Organisations-) und externe (Umfeld-) Analyse zur Strategieformulierung; diese Formulierung der Strategien wiederum führt zu Zielen, die dann über Maßnahmen, Verantwortlichkeiten und Kennzahlen umgesetzt werden. Anhand dieser Kennzahlen ist ein Zielerreichungsgrad feststellbar, der gegebenenfalls zu eingreifenden Steuerungsmaßnahmen führt. Im Folgenden werde ich die Stationen des Regelkreises nacheinander vorstellen.

## Die Vision

*„Ohne Visionen verkommt mein Volk.“*

(König Salomon (965-926 v. Chr.), dritter König von Israel und Juda).

*„Eine Vision ohne Taten, ist ein Tagraum. Taten ohne Vision, ist ein Alptraum.“*

(Japanisches Sprichwort)

Zu Beginn eines idealtypischen Controlling-Prozesses steht die Vision, die von der jeweiligen Organisation selbst zu formulieren ist. Eine Vision ist ein perfektes Zukunftsbild der Unternehmung, so wie sie sich selbst gerne in der Zukunft sieht. Bei der Formulierung einer solchen Vision dürfen alle restriktiven und negativen Einflussfaktoren ignoriert und alle positiven und optimistischen Einschätzungen berücksichtigt werden. Die eigene Zukunft wird sozusagen mit einer rosaroten Brille und einem verträumten Lächeln im Gesicht gemalt.

Die Vision beschreibt in wenigen Worten „Was wollen wir erreichen und wie wollen wir sein“. Sie ist dazu da, die Menschen zu motivieren, ihrem täglichen Leben einen Sinn, eine Richtung zu geben. Sie ist der Antrieb, der Motor einer Gemeinschaft, die – im Glanz dieser Vision – daran arbeitet, diese auch eines Tages zu erreichen. Ein gutes Beispiel für eine Vision ist der berühmte Satz des US-amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy: *„Wir Amerikaner werden noch in diesem Jahrzehnt als erste den Fuß auf den Mond setzen.“*<sup>241</sup> Ein anderes Beispiel aus der freien Wirtschaft ist die uns allen bekannte Vision des japanischen Autobauers Toyota: „Nichts ist unmöglich“.

Bei der Formulierung der Vision ist darauf zu achten, dass es sich dabei um etwas Dauerhaftes, etwas Bleibendes handelt. Eine Vision wird nicht alle paar Jahre erneuert, schon gar nicht als Reaktion auf widrige Umstände oder schlechte Zeiten. Die Vision ist wie eine Art Grundfeste der Identität und schwebt somit über den Sorgen, Nöten und Ängsten des alltäglichen Geschehens.

Für unser vorliegendes Thema Integration könnte man sich eine Vision ausdenken, die den idealtypischen Zustand des Zusammenlebens aller in Deutschland lebenden Menschen – unabhängig ihrer Hautfarbe, Herkunft, Religion oder Weltanschauung – formuliert. Sicherlich würden in dieser Vision Worte wie „Frieden“, „Respekt“, oder „Gleichbehandlung“ ihren Platz finden.

Während nun aber zum Beispiel die Wirtschaft die Wichtigkeit der Formulierung einer Vision entdeckt hat und diese auch bereitwillig nach innen und außen kommuniziert, tut sich die Politik noch recht schwer damit. Der Leser mag für sich selbst entscheiden, ob er in der Lage ist, die Vision für unser eigenes Land, Deutschland, zu formulieren. Und doch wäre eine solche Vision, die von der gesamten Bevölkerung getragen und verinnerlicht wird, grundlegende Voraussetzung für das Gedeihen unseres Gemeinwesens. Denn gerade in schwierigen Zeiten braucht ein Volk eine Klammer, die alle Mitglieder der Gesellschaft zusammenhält. Diesbezüglich mahnt uns der Politik-, Kultur- und Sozialwissenschaftler Professor Paul Nolte in seinem Buch „Generation Reform“: *„Denn ohne eine klare Vorstellung von dem, was wir eigentlich wollen, werden wir in den nächsten Jahren kaum auskommen können. Wir brauchen so etwas wie eine pragmatische Utopie, ein Leitbild der Veränderung ...“*<sup>242</sup>

## Die Mission

Die Mission ist der zweite wichtige Grundstein für das Gelingen eines Vorhabens, sie ist sozusagen die Schwester der Vision. Während diese noch fragt „Was wollen wir erreichen und wie wollen wir sein“ ist die Mission daran interessiert, Antwort auf die Frage zu geben „was ist dabei der Auftrag unserer Unternehmung“. Die Mission beschreibt also die Aufgaben eines Unternehmens, oder jeder anderen Form einer Gemeinschaft (Verein, Gemeinde, etc.); sie beschreibt den Zweck, der ihre Existenz rechtfertigt, weil sie hilft, die Vision zu erreichen.

Kommen wir nun also auf die Integration zurück. Nachdem eine Vision formuliert ist, muss sich die jeweilige Institution, die sich im gegebenen Fall um das Thema Integration verdient machen will, eine Mission geben. Sie muss

<sup>241</sup> Bernd, Balanced Scorecard, Verlag Vahlen (2003), S. 8.

<sup>242</sup> Paul Nolte, „Generation Reform – Jenseits der blockierten Republik“. Verlag C.H. Beck, München. (2004), S. 150.

ausformulieren und Jedermann verständlich machen, was sie gedenkt zu dieser Vision beizutragen; was ganz konkret ihre Aufgabe beim Erreichen der angestrebten Vision ist. Ich habe im ersten Teil mehrmals beschrieben, dass der Ort, an dem sich der Erfolg oder der Untergang der Integration entscheidet, die Kommunen sind. Typischerweise ist es in Deutschland so, dass – politisch gesehen – die Anstrengungen im Bereich der Integration in den Händen des Integrationsbeauftragten gebündelt werden. Somit wäre es Aufgabe eines jeden Amtes für Integration genau zu definieren, was ihre Abteilung beisteuern will, damit die Vision für die Bürger der Stadt Wirklichkeit wird. Dazu gehört selbstverständlich auch und vor allem, das Ziel Integration „greifbar“ zu machen, in dem es begrifflich sauber definiert und abgegrenzt wird.

Das klingt zu erst einmal selbstverständlich. Doch wir alle haben sicherlich schon öfters in der Praxis – ob in der Amtsstube einer Behörde oder als Kunde in der freien Wirtschaft – folgenden Fall erlebt: Mitarbeiter der Behörde oder des Geschäftes empfinden uns Kunden und unsere Wünsche als „störend“. Sie denken und handeln so, als sei der Auftrag – die Mission – ihrer Unternehmung, ihnen eine Anstellung zu geben; und eine möglichst bequeme, „ungestörte“ Anstellung gefälligst noch dazu! Doch die Mission einer Firma oder eines Geschäftes sollte sich um die Erfüllung der Kundenwünsche, die einer Amtsstube um die Fragen und Nöte der Bürger drehen. Zu oft wird dieser Anspruch jedoch leider verfehlt; ja die Menschen kommen überhaupt gar nicht auf den Gedanken, den Zweck ihres Handelns zu hinterfragen. Wir sehen: ohne klar kommunizierte Mission neigen wir Menschen dazu, den uns zuerkannten Auftrag in der jeweiligen Organisation zu vernachlässigen oder sogar schlicht zu vergessen.

## Die Umfeld- und Unternehmensanalyse: SWOT

*„Kennst Du den Gegner und kennst Du Dich, so magst Du Hundert Schlachten schlagen, ohne dass eine Gefahr besteht.“*

*Kennst Du Dich, aber nicht den Gegner, so sind Deine Aussichten auf Gewinn oder Verlust gleich. Kennst Du weder Dich noch den Gegner, so wirst Du in jeder Schlacht geschlagen.“*

(Sun Tsu in „Die Kunst des Krieges“)

Sind die Vision und die Mission ausformuliert, folgt als weiterer Schritt im Controlling-Regelkreis die Analyse des externen und internen Umfelds. In der externen (Umfeld) Analyse untersucht man die gesellschaftlichen, steuerlichen, gesetzgebenden, politischen, demographischen, etc. Gegebenheiten; kurz: die Rahmenbedingungen, die zum Verständnis darüber beitragen, welche externen Faktoren auf die eigene Organisation Einfluss nehmen (könnten).

Kennt sich die Organisation in dem Terrain aus, auf dem es sich bewegt, muss es in sich „hineinhorchen“ und versuchen, sich selbst so gut es geht kennen zu lernen: es folgt die interne Analyse. Dort werden nun die eigenen Stärken, aber auch die eigenen Schwächen untersucht und bestimmt. Diese Aufgabe wird oft unterschätzt, denn es ist in vielen Unternehmenskulturen keinesfalls erlaubt, offen über eigene Fehler bzw. Schwächen zu sprechen, geschweige denn regelrecht danach zu suchen. Betroffene reagieren oft mit Abwehrhaltung oder versuchen sich zu rechtfertigen. Es geht aber in dieser Phase der internen Analyse nicht darum, „Schuldige“ zu finden. Es geht im Gegenteil darum, auf der einen Seite Verbesserungspotentiale herauszuarbeiten und auf der anderen Seite eigene Stärken festzustellen und zu formulieren. Wer offen und ehrlich seine eigenen Schwächen,

aber auch seine eigenen Stärken kennt, kann seine Arbeitskraft viel zielgerichteter und wirksamer einsetzen.

Schließlich geht es nun darum, die eigenen Stärken und Schwächen vor dem Hintergrund der externen Einflussfaktoren zu betrachten und daraus Chancen und Risiken abzuleiten. Dies wird im Controlling häufig mit der so genannten SWOT-Analyse gemacht. SWOT ist eine Abkürzung der englischen Begriffe „strengths“, „weaknesses“, „opportunities“, „threats“ – es geht also um die eigenen „Stärken“ und „Schwächen“ und die daraus resultierenden möglichen „Chancen“ und „Risiken“. Aus den jeweiligen Konstellationen ist es dann möglich, wirksame Strategien zu formulieren. Diese sollten so formuliert werden, dass *„die Stärken des Unternehmens und die Chance, die ... das Umfeld bietet, maximiert und die Schwächen des Unternehmens sowie die Risiken des Umfeldes minimiert werden.“*<sup>243</sup>

## Die Strategiefindung

*„Für ein Schiff, das seinen Hafen nicht kennt, weht kein Wind günstig.“*  
(Seneca, römischer Politiker, Redner, Philosoph und Schriftsteller)

Sobald sich die jeweilige Organisation also eine Vision gegeben, die Mission bestimmt, das Umfeld geklärt sowie ihre Stärken und Schwächen den Chancen und Risiken gegenüber gestellt hat, geht sie im nächsten Schritt daran, daraus Strategien zu entwickeln. Das Wort Strategie leitet sich aus dem griechischen „stratos“ (= das Heer) und „agein“ (= führen) ab und bedeutete somit ursprünglich „das Heer führen“.<sup>244</sup> Im modernen, nicht-militärischen Sinne meint Strategie in der Regel ein Konzept, das darauf abzielt, die eigenen Ziele zu erreichen. Man könnte Strategien somit als „zielgerichtete Maßnahmenbündel“ bezeichnen – wobei die Vision immer im Mittelpunkt der Bemühungen steht. Wie weiter oben formuliert, sollten die Strategien im Bezugssystem mit den eigenen Stärken und Schwächen, den externen Rahmenbedingungen, sowie deren Chancen und Risiken formuliert werden. Typischerweise geschieht so etwas mit Hilfe der „SWOT-Matrix“<sup>245</sup>, wie in Abbildung 5.2 veranschaulicht.

<sup>243</sup> Bernd Morganski: Balanced Scorecard, Verlag Vahlen (2003), S. 128.

<sup>244</sup> Vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Strategie>

<sup>245</sup> Vgl. Macharzina K., Unternehmensführung 1993, S. 257

**Abbildung 5.2: Die SWOT-Matrix**

<i>Die SWOT-Matrix</i>		
<div> <div>Umfeld- Interne</div> <div>Chancen</div> <div>Risiken</div> </div>		
Stärken	„Investieren“	„Absichern“
Schwächen	„Ausgleichen“	„Neutralisieren“

**GSB – Integrationscontrolling**

Die Chancen und Risiken beziehen sich auf das vorgefundene externe Umfeld und werden horizontal eingetragen. Unter Stärken und Schwächen werden dann die in der Analyse erhobenen organisationsinternen Faktoren dargestellt.

Der Vorteil der SWOT-Matrix ist nun, dass interne und externe Faktoren miteinander verzahnt und übersichtlich dargestellt werden. Aus diesem Schaubild ergeben sich nun die folgenden vier Strategiegrundtypen, die von der jeweiligen Organisation (Unternehmen, staatliche Einrichtung, etc.) verfolgt werden können:

- **Stärken + Schwächen:** Organisationseigene Stärken werden genutzt und ausgebaut, um externe Chancen zu nutzen: „Investieren“
- **Schwächen + Chancen:** Interne Schwächen können im Prinzip bestehen bleiben, solange ihnen gegenüber externe Chancen stehen. Im Idealfall jedoch werden die internen Schwächen in Stärken verwandelt, um die externen Chancen zu nutzen: „Ausgleichen“
- **Stärken + Risiken:** Die eigenen Stärken werden mit dem Ziel eingesetzt, externe Risiken zu minimieren: „Absichern“
- **Schwächen + Risiken:** Im Gegensatz zum Strategiegrundtyp des „Ausgleichens“, dürfen in dieser Konstellation die internen Schwächen nicht bestehen bleiben, da diese sonst für die Organisation aufgrund der externen Risiken möglicherweise sehr gefährlich werden können. Folglich muss die Strategie in dieser Zusammensetzung zwingend darauf abzielen, die internen Schwächen zu beseitigen: „Neutralisieren“.



Die SWOT-Matrix sollte unter keinen Umständen als statisches Instrument gesehen werden, im Gegenteil: sobald sich das interne oder externe Umfeld ändert, sollten diese Änderungen in die Übersicht eingearbeitet und in der Folge die Grundstrategie neu ausgerichtet werden.

## Die operative Umsetzung: Ziele, Maßnahmen und Erfolgsmessung

*„Nachdem wir die Richtung aus den Augen verloren hatten, ruderten wir mit vermehrter Anstrengung.“*

(Mark Twain)

Sind nun also die Vision formuliert, das Umfeld analysiert und die Strategien ausgearbeitet, geht es im nächsten Schritt darum, diese Strategien zu operationalisieren. Hinter diesem scheinbar schwierigen Wort verbirgt sich die Aufgabe, die formulierten Strategieziele in konkrete Maßnahmen und Verantwortlichkeiten zu „übersetzen“. Typische Fragen bei diesem „Herunterbrechen“ von der strategischen auf die operative Ebene sind beispielsweise: Was muss von den Mitarbeitern im Tagesgeschäft erledigt werden, um die Strategie zu verwirklichen und somit der Vision ein Stück näher zu kommen? Wer zeichnet sich dafür verantwortlich? Bis wann muss die jeweilige Maßnahme bzw. das jeweilige Projekt erledigt werden? Und wie kann erreicht werden – und nun kommt das, worauf Controlling zu unrecht häufig reduziert wird – dass eine Aussage über Erfolg- oder Nichterfolg der Aktivitäten getroffen werden kann? Welche Parameter, welche Kennzahlen werden zu dieser Erfolgs-/Nichterfolgsmessung herangezogen?

Sind die Kennzahlen festgelegt, müssen „Idealwerte“ gefunden werden, die man in der Praxis als „Planwerte“ bezeichnet. Ist auch das erfolgreich gelungen, sollte es möglich sein, anhand dieser Parameter festzustellen, ob es durch die Maßnahmen gelungen ist, der Vision ein Stück näher zu kommen. Hierfür werden die Parameter in regelmäßigen Abständen – monatlich, quartalsweise, halbjährlich oder jährlich – zu einem so genannten „Plan-Ist-Vergleich“ herangezogen. Dabei werden dann die jeweiligen aktuellen (Ist-) Zahlen mit den angestrebten (Plan) Zahlen verglichen: man kontrolliert, ob „das Schiff auf Kurs ist“.

Wenn sich nun bei solch einem Plan-Ist-Vergleich Diskrepanzen herausstellen zwischen den vorgesehenen und gewünschten Plan-Zahlen einerseits und den aktuellen, realen Ist-Zahlen andererseits, sind grundsätzlich zwei Möglichkeiten gegeben. Entweder man trifft die Erkenntnis, dass die Vision und die daraus abgeleiteten Strategien mit ihren Zielen zu ehrgeizig gewählt waren. Mit anderen Worten: man hat sich und der Organisation zu viel zugetraut, man wollte zu hoch hinaus – oder die für das Erreichen der Vision formulierten Strategien waren an sich falsch. Eine solche Einsicht wird sicherlich nicht gleich aus den ersten – auf monatlicher Basis fußenden Analysen – Diskrepanzen erwachsen, sondern lediglich dann eintreffen, wenn die Planzahlen kontinuierlich verfehlt werden. In einem solchen Fall müsste dann – wie in Abbildung 5.1 unter „b)“ dargestellt – ein Feedbackprozess eingeleitet werden, der dann in einer Neuausrichtung der Strategie, ja im Extremfall sogar der Vision resultiert. Die andere Möglichkeit ist jedoch die, dass die operative Umsetzung der Strategie nicht funktioniert hat, wie in Abbildung 5.1 unter „a)“ dargestellt. In diesem Fall müssten dann die Fehlerquellen in der Organisation, in der Personalbesetzung oder in der Kommunikation zwischen allen beteiligten Mitarbeitern und Abteilungen angegangen und beseitigt werden. Eine

solche Korrektur der operativen Umsetzung tritt viel häufiger ein und sollte bereits bei den ersten Anzeichen einer Fehlentwicklung eingeleitet werden.

Dieser Prozess des Plan-Ist-Abgleichs ist das handwerkliche Controlling, die eigentliche Steuerung. Er kann aber nur initiiert werden, wenn diesem Prozess ein kompletter Controlling-Regelkreis – wie oben beschrieben – vorgeschaltet wird. Merke: man kann nur kontrollen, was vorher klar definiert wurde – ohne Zielvorgaben keine Messung der Zielerreichung!

Der Controlling Regelkreis mag auf dem Papier einfach und klar strukturiert aussehen. Umso schwieriger ist es in der Praxis, diesen mit Leben zu erfüllen und umzusetzen. Es ist nämlich eine komplexe Angelegenheit zu versuchen, alle relevanten Komponenten einzubeziehen und die entscheidende Frage der Verbindung zwischen Vision, Strategien, Zielen und Maßnahmen nie aus den Augen zu verlieren. Um eine solche Aufgabenstellung richtig in den Griff zu bekommen, benötigt man eine Kommunikationsbasis, einen Leitfaden, der das tägliche Arbeiten zielgerichtet zu bündeln vermag. Eine solche Hilfestellung, ein solches Werkzeug kann die Balanced Scorecard sein, die sich in den letzten Jahren hoher Zulaufsraten nicht nur in der freien Wirtschaft, sondern ebenso in NGOs, Vereinen und eben auch in der kommunalen Verwaltung erfreut.

### **Historie und Zielsetzung der Balanced Scorecard**

Das eben geschilderte Problem der notwendigen Konformität zwischen Vision und Strategie auf der einen und der operativen Umsetzung auf der anderen Seite haben die US-Amerikaner Prof. Robert S. Kaplan und David P. Norton bereits in den 90er Jahren zu lösen versucht. Denn eigentlich müsste strategisches und operatives Denken aus „einem Guss“ sein, eine Einheit bilden. Die strategische Frage „Tun wir die richtigen Dinge“ und die operative Frage „Tun wir die Dinge richtig“ sollten untrennbar miteinander verknüpft sein. Für Kaplan und Norton war es offensichtlich, dass die Planung, Steuerung und Kontrolle eines Unternehmens Teil eines integrierten Gesamtsystems sein müssten. Aus diesen Überlegungen heraus haben sie dann später ein Controlling-Werkzeug entwickelt, das sie „Balanced Scorecard“ (BSC)<sup>246</sup> taufen, was zu Deutsch ungefähr „ausgewogenes Kennzahlensystem“ bedeutet.

Vordergründig ist die BSC lediglich ein Kennzahlensystem; ein System also, das Kennzahlen veranschaulicht und graphisch aufbereitet. Hintergründig und nach den Vorstellungen von Kaplan und Norton angewandt, ist die BSC viel mehr: sie ist der methodische Versuch, eindimensionales Denken zu verhindern. Kaplan und Norton waren und sind nämlich der Ansicht: *„ein traditionelles, nur auf finanzielle Kennzahlen fokussiertes, Management kann den heutigen Anforderungen von Unternehmen im Informationszeitalter ... nicht mehr gerecht werden.“*<sup>247</sup> Sicherlich haben die Finanzkennzahlen ihre Berechtigung, aber für sich allein genommen greifen sie zu kurz. *„Die Balanced Scorecard betont zwar auch die finanziellen Ziele, aber eben nicht allein, sondern untersucht gleich gewichtet die so genannten Leistungstreiber, also diejenigen Indikatoren, die für die Erbringung dieser, sich in*

<sup>246</sup> Vgl. Kaplan R. und Norton D., The Balanced Scorecard – Measure that drive Performance, in: Harvard Business Report, 12, S. 71-79.

<sup>247</sup> Balanced-Scorecard.de, Quelle: <http://www.balanced-scorecard.de/konzept.htm>.

*finanziellen Kennzahlen niederschlagenden Faktoren, ursächlich und verantwortlich sind.*<sup>248</sup> Folgerichtig werden von den Erfindern der Balanced Scorecard „*die traditionellen finanziellen Kennzahlen durch eine Kunden-, eine interne Prozess- und eine Lern- und Entwicklungsperspektive ergänzt; vorlaufende Indikatoren beziehungsweise Leistungstreiber treten damit an die Seite von Ergebniszahlen.*“<sup>249</sup>

Zusätzlich zu dieser Mehrdimensionalität (Finanzen, Kunden, Prozesse, Lernen) hält die BSC noch auf einem weiteren Gebiet zur Balance an: die Kennzahlen, die zur Erfolgsmessung innerhalb der ausbalancierten Perspektiven herangezogen werden, sollten sowohl kurz- als auch langfristig sein und darüber hinaus sowohl Früh- als auch Spätindikatoren enthalten.

Um die Vision und die daraus abgeleiteten Strategien mit dem täglichen Arbeitsablauf möglichst aller Mitarbeiter in Einklang zu bringen, müssen die Perspektiven anhand der Strategien gewählt werden. „*Dabei können zu den von Kaplan und Norton vorgeschlagenen vier Ausgangs-Perspektiven, je nach Branche und strategischer Positionierung des Unternehmens zusätzliche hinzukommen.*“ Folglich „*gibt es auch nicht die Balanced Scorecard, sondern jede Balanced Scorecard ist ein Unikat und auf die Besonderheiten des betreffenden Unternehmens, aber auch des Unternehmensumfeldes abzustimmen.*“<sup>250</sup> Bernd Morganski führt weiter aus: „*Ausgehend von der bestehenden Unternehmenskultur, der Unternehmensphilosophie und dem bisher gelebten Führungsstil ist jede Balanced Scorecard gekennzeichnet durch eine ganz spezifische Form der Verbindung von strategischem Denken, unternehmerischem Handeln und eigenverantwortlicher Führung, Koordination und Kommunikation der Aktivitäten.*“<sup>251</sup>

Bei aller grundlegenden Freiheit bei der Auswahl der Perspektiven ist dabei wichtig, dass die Kennzahlen, die die Perspektiven zum Leben erwecken, alle zur Umsetzung der Strategien und somit zur Verwirklichung der Vision beitragen. Nur so kann die angestrebte Verbindung zwischen Vision, Strategie und Handeln – samt der Erfolgskontrolle durch den Plan-Ist-Vergleich der Kennzahlen – sichergestellt werden.

Zum richtigen Verständnis der Funktionsweise der BSC möchte ich noch betonen, dass nicht die Kennzahlen an sich die Controllinggrößen darstellen. Entscheidend ist die Kommunikation, die im gesamten Controlling-Regelkreis erforderlich ist: vom gemeinsamen Erarbeiten der Vision, über die Ausformulierung der Strategien bis hin zum Bestimmen der Kennzahlen innerhalb der Perspektiven, deren Plan- und Istwerte, sowie den zu ziehenden Folgerungen daraus – immer geht es um Kommunikation, immer sollten die Mitarbeiter gemeinsam diskutieren und entscheiden dürfen. Die Zahlen sind somit lediglich Mittel zum Zweck, notwendig, aber nicht hinreichend für eine gelungene Umsetzung der Strategie in das tägliche Arbeiten an den unterschiedlichsten Arbeitsplätzen im Unternehmen. Wir merken uns: *die BSC ist Management, nicht Measurement!*

Um die BSC in der Praxis anwenden zu können, ist die Kenntnis der theoretischen Grundform, wie von Kaplan und Norton ursprünglich ausgearbeitet, durchaus hilfreich. Aus diesem Grund werde ich noch ein wenig genauer auf die „klassischen“ Perspektiven eingehen.

<sup>248</sup> Bernd Morganski: Balanced Scorecard, Verlag Vahlen (2003), S. 17.

<sup>249</sup> Jürgen Weber, DAs Advanced-Controlling-Handbuch, Wiley, 2005, S. 136.

<sup>250</sup> Bernd Morganski, Balanced Scorecard, Verlag Vahlen (2003), S. 19 f.

<sup>251</sup> Ebenda.

## Die Finanzperspektive

*„Der Gewinn soll nicht die Basis, sondern das Resultat der Dienstleistung sein“.*  
(H. Ford I.)

Die Finanzperspektive ist in der klassischen Scorecard letztlich das Maß aller Dinge. Sie versucht in der Regel eine Antwort auf die Frage zu finden „Wie sollen wir gegenüber unseren Kapitalgebern auftreten, um den finanziellen Erfolg unserer Vision zu demonstrieren?“ Als Grundlage gelten allgemein die Ziele des so genannten Finanzierungsdreiecks: Rentabilität, Liquidität, Sicherheit. Folglich werden Kennzahlen ausgesucht, die diese jeweiligen Ziele bzw. deren Erreichungsgrad, wiedergeben. Doch neben dieser Zeilerreichung erfüllen die Finanzkennzahlen noch eine zweite Rolle: sie dienen als Endziele für die anderen Perspektiven der BSC. Die *„Kennzahlen der Kunden-, internen Prozess- sowie Lern- und Entwicklungsperspektive sollen grundsätzlich über Ursache- Wirkungs-Beziehungen mit den finanziellen Zielen verbunden sein.“*<sup>252</sup>

## Die Kundenperspektive

*„Es reicht nicht, wenn unsere Manager großartige Wirtschaftsfachleute oder auch tolle Techniker sind, wenn sie den Menschen, also ihren Kunden, längst aus den Augen verloren haben.“*  
(D. Goeudevert, europäischer Manager)

Die Kundenperspektive ist die Basis für den oben betrachteten finanziellen Fortschritt: ohne Ausrichtung auf den Kunden gibt es keinen Umsatz und somit keinen finanziellen Erfolg. Die Kernfrage der Kundenperspektive, die es zu beantworten gilt, lautet üblicherweise „Wie müssen wir uns gegenüber unseren Kunden verhalten, um unsere Vision zu verwirklichen?“. Denn wie stellt Bernd Morganski so treffend fest: *„Was nützen die technisch ausgefeiltesten Produkte, die raffiniertesten Dienstleistungsangebote, wenn Mitarbeiter Ihres Unternehmens nicht auf den Kunden eingehen und kundenwuschorientiert denken und handeln?“*<sup>253</sup> Wer den „König Kunde“ aus den Augen verliert, an seinen Wünschen vorbei entwickelt, produziert oder verkauft, setzt langfristig das Überleben der Firma aufs Spiel.

Ich möchte noch einen weiteren Punkt anfügen: auch Krankenhäuser, Universitäten und Schulen, sowie andere staatliche Behörden haben Kunden! Leider werden sie in der Regel als Patienten, Studenten bzw. Schüler, sowie als „Bürger“ bezeichnet und eben auch so behandelt: von „Kundenorientierung“ in Form von Freundlichkeit und gutem Service, der dem jeweiligen Kunden (Patienten, Student, Schüler, Bürger) das Gefühl gibt, etwas Besonderes zu sein, fehlt leider oft noch jede Spur. Dabei vergessen die Behörden, Bildungseinrichtungen und Gesundheitsträger meist, dass es nicht „der Staat“ ist, der ihre Gehälter bezahlt, sondern der Kunde – auch wenn er z.B. Patient heißt. Die zunehmende Konkurrenz durch private Anbieter (Privatschulen, Privatuniversitäten, Privatkliniken, usw.) sowie der steigenden Kostenorientierungsdruck aufgrund leerer Staatskassen führt zwar nicht unbedingt gleich dazu, dass eine falsche Behandlung der Kunden das Überleben der staatlichen Einrichtung gefährdet. Schließlich kann der Staat nicht Pleite gehen und eine Behörde besteht aufgrund gesetzlicher Vorschriften. Doch was in der Privatwirtschaft monetärer Gewinn ist, dessen Ausbleiben zum finanziellen Bankrott führt, ist in der

<sup>252</sup> Jürgen Weber, Das Advanced-Controlling-Handbuch, Wiley, 2005, S. 136.

<sup>253</sup> Bernd Morganski, Balanced Scorecard, Verlag Vahlen (2003), S. 53.

öffentlichen Verwaltung der mögliche Vertrauensverlust bzw. Kompetenzverlust, der von Seiten der falsch behandelten Bürger zur Politikverdrossenheit führen kann. Merke: auch im öffentlichen Bereich wird auf lange Sicht fehlende Kundenorientierung bestraft!

## Die interne Prozess-Perspektive

*„Wenn es einen Weg gibt, etwas besser zu machen, finde ihn.“*  
(G. Herbert, US-amerikanischer Top-Manager)

Die interne Prozess-Perspektive versucht eine Antwort zu geben auf die Frage „Welche Geschäftsprozesse müssen wir wie verändern, um unsere Kunden noch besser zufrieden stellen zu können?“ Es geht also darum, all diejenigen Prozesse innerhalb der Organisation zu analysieren, die für die Erreichung der Ziele der Kunden- und der Finanzperspektive von Bedeutung sind. Dabei sollte eine Darstellung der gesamten Wertschöpfungskette des Unternehmens erreicht werden. Diese Wertschöpfungskette reicht<sup>254</sup> - basierend auf der Identifizierung des Kundenwunsches – vom Innovationsprozess (Schaffung des Produkt- bzw. Dienstleistungsangebotes) über den Betriebsprozess (Herstellung des Produktes bzw. der Dienstleistung, sowie dessen Vertrieb) bis zum Kundendienst bzw. Beschwerdemanagement. Nur wenn diese Wertschöpfungskette funktioniert, ist davon auszugehen, dass der Kundenwunsch – wie zu Beginn des Prozesses identifiziert – auch befriedigt wurde.

Hier zeigt sich ebenfalls der Vernetzungsgedanke der Balanced Scorecard: es werden die internen Prozesse definiert und analysiert, die die Wünsche des Kunden erfüllen helfen und somit auch zur Erreichung der gesteckten Ziele der Finanzperspektive beitragen.

## Die Lern- und Entwicklungsperspektive

*„Alle Veränderung erzeugt Angst. Und die bekämpft man am besten, indem man das Wissen verbessert.“*  
(Ihno Schneevoigt, deutscher Industriemanager)

Die Lern- und Entwicklungsperspektive ist die Basis für den oben genannten finanziellen Erfolg sowie die ebenfalls bereits erwähnte Kundenzufriedenheit. Nur gut ausgebildete, zufriedene und motivierte Mitarbeiter können zum Erfolg eines Unternehmens beitragen. Deshalb stellt sich die Lern- und Entwicklungsperspektive die Kernfrage: „Wie können wir unsere Mitarbeiter befähigen, die aus der Vision abgeleiteten Ziele besser umzusetzen, um zusätzliche Wertschöpfung zu erreichen“. Sie beschäftigt sich also mit der Infrastruktur (personell, technisch, sowie organisatorisch) die erforderlich ist, um die Ziele der anderen drei Perspektiven zu erreichen. Jürgen Weber hebt hierbei drei Hauptkategorien hervor: „*die Qualifizierung von Mitarbeitern, Leistungsfähigkeit des Informationssystems sowie Motivation und Zielausrichtung von Mitarbeitern.*“<sup>255</sup>

Ich möchte bei dieser Gelegenheit nochmals wiederholen, dass es *die* Balanced Scorecard nicht gibt. Jedes Unternehmen kann seine eigenen, auf die jeweiligen

<sup>254</sup> Vgl. Bernd Morganski, Balanced Scorecard, Verlag Vahlen (2003), S. 93

<sup>255</sup> Jürgen Weber, Das Advanced-Controlling-Handbuch, Wiley, 2005, S. 136.

Gegebenheiten zugeschnittenen Perspektiven entwickeln. Die Zielsetzung ist die Verbindung von Strategie und operativem Handeln, unter Berücksichtigung der dafür notwendigen Perspektiven. Ob man nun die vier Grundperspektiven wie oben erläutert verwendet, ob man sich mit drei Perspektiven begnügt<sup>256</sup>, oder ob man fünf oder sechs Perspektiven für richtig erachtet: dies obliegt jeweils der Entscheidung des Managements bzw. der in der Verantwortung stehenden Personen einer Organisation.

### **Ziele, Kennzahlen und Maßnahmen**

Sobald die Anzahl der Perspektiven und deren inhaltliche Ausrichtung festgelegt sind, gilt es nun, diese mit Zielen und Maßnahmen zu hinterlegen. Hierbei ist es von primärer Bedeutung, dass die ausgesuchten Ziele auch tatsächlich dazu beitragen, die Strategie und somit die Vision zu verwirklichen. Darüber hinaus sollten die Ziele auch untereinander verknüpft sein. Dies geschieht ganz im Sinne der unterschiedlichen Perspektiven: genau so wie es nicht möglich ist finanziellen Erfolg zu haben, ohne den Fokus auch auf die Kunden und die eigenen Mitarbeiter zu richten, sollten die Ziele (und deren Kennzahlen) innerhalb der ausgewählten Perspektiven wechselseitig abgestimmt sein. Es geht also um das Erstellen und Ausformulieren von „Ursache-Wirkungs-Hypothesen“. Eine gängige Methode zur Darstellung dieser wechselseitigen Abhängigkeiten ist die so genannte „Strategy Map“, die dann zu einer „Strategy Story“ ausformuliert werden kann.

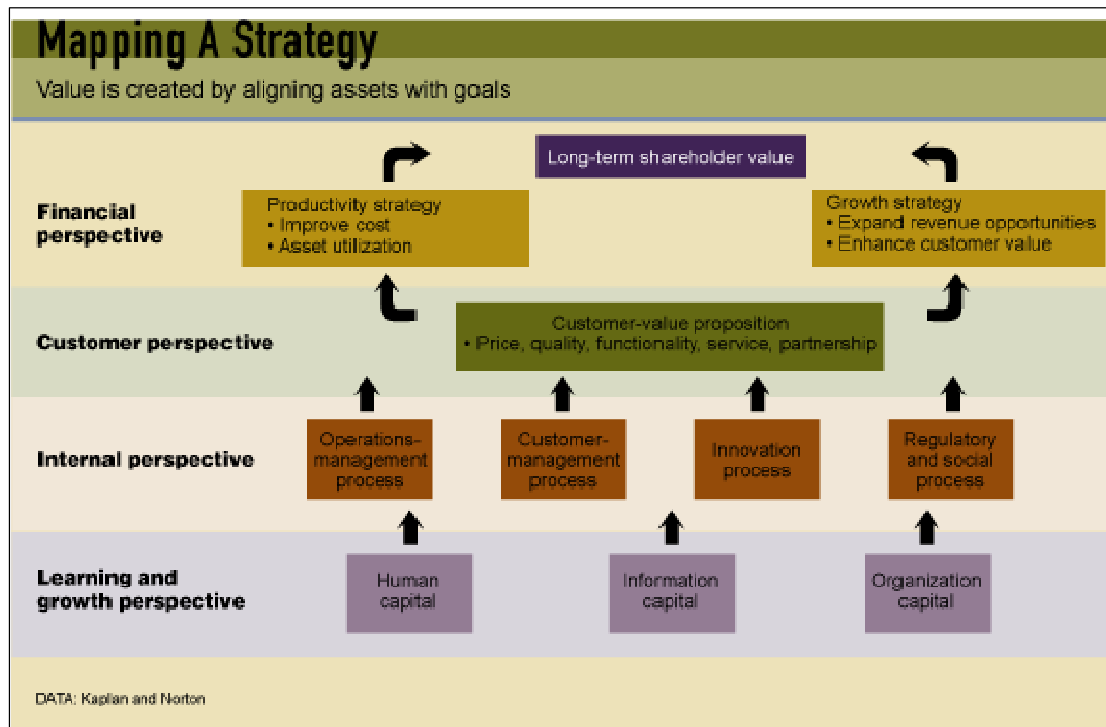
### **Die Strategy Map: Darstellung der gegenseitigen Abhängigkeit von Zielen**

Der Prozess des Ausformulierens von Ursache-Wirkungs-Beziehungen unterschiedlicher Ziele ist ein Kernpunkt der Balanced Scorecard. Jürgen Weber formuliert diese zentrale Bedeutung wie folgt: „... die Ursache-Wirkungs-Beziehungen [von Zielen, der Verf.] regen dazu an, das implizite Wissen und die internen Modelle der Manager explizit zu formulieren und dem kritischen Diskurs im Managementteam auszusetzen.“<sup>257</sup> Um diesen Klärungsprozess strukturiert und übersichtlich darzustellen, wird üblicherweise eine „Strategy Map“, zu Deutsch etwa eine „strategische Landkarte“, verwendet. Abbildung 5.3 zeigt eine solche Strategy Map, wie sie von Kaplan und Norton in ihrer Basisversion vorgeschlagen wird.

<sup>256</sup> Wie es zum Beispiel der global player Whirlpool macht: er konzentriert sich auf die Perspektiven „Finanzen“, „Kunde“ und „Mitarbeiter“. Vgl. Péter Horváth, Controlling, Verlag Vahlen (2003), S. 307.

<sup>257</sup> Jürgen Weber, Das Advanced-Controlling-Handbuch, Wiley, 2005, S. 153.

Abbildung 5.3: Die Strategy Map



Quelle: Optimize, Business Strategy & Execution for CEOs. <http://www.optimizemag.com/issue/028/management.htm>

Wie in der Darstellung ersichtlich, beziehen sich Kaplan und Norton auf ihre klassischen vier Perspektiven: Finanzen, Kunde, interne Prozesse, und Lernen und Entwickeln. Basierend darauf zeigen sie über Pfeile auf, wie die verschiedenen Perspektiven miteinander verknüpft sind und dass letzten Endes alle Perspektiven darauf hinarbeiten, die Finanzperspektive zu „unterstützen“.

Um die allgemeine Darstellung nach Kaplan und Norton ein wenig konkreter zu machen, empfiehlt Jürgen Weber, „*die Ursache-Wirkungs-Hypothesen ... auf der Ebene der Ziele zu formulieren.*“<sup>258</sup> Dabei ist es durchaus auch möglich, die ausformulierten Ziele untereinander in Verbindung zu setzen: ein in der Kundenperspektive verankertes Ziel kann auch Auswirkungen auf ein Ziel in der internen Prozesse Perspektive haben. Ein Fluss „in eine Richtung“ (von unten nach oben) ist also nicht zwingend notwendig, vielmehr beeinflussen sich die Ziele wechselseitig.

Werden dann die jeweiligen Ziele und deren wechselseitige Beziehung ausformuliert, ist es möglich, eine so genannte Strategy Story zu erzählen. Diese Geschichte beschreibt dann die verfolgte Strategie des Unternehmens und kann z.B. an die Mitarbeiter oder auch extern kommuniziert werden.

<sup>258</sup> Jürgen Weber, Das Advanced-Controlling-Handbuch, Wiley, 2005, S. 154.



## Kennzahlen bestimmen

*"Man sollte messen, was sich messen lässt und das nicht Messbare messbar machen."*  
(Galileo Galilei)

Um bestimmen zu können, ob die formulierten Ziele auch tatsächlich erreicht werden, braucht es einen Maßstab, eine Richtmarke, die über den Zielerreichungsgrad Auskunft gibt: die Kennzahl. Sie liefert in verdichteter Form über einen zahlenmäßig erfassbaren Tatbestand Informationen. In der Literatur unterscheidet man zwei Arten von Kennzahlen<sup>259</sup>:

- a) Absolute Kennzahlen: darunter versteht man Einzelzahlen (Summen, Differenzen, Durchschnitte, etc.)
- b) Relative Kennzahlen: auch Verhältniszahlen genannt. Sie entstehen durch die Verknüpfung vorhandener Grundzahlen.

Welche Art der Kennzahlen – ob absolut oder relativ – man bevorzugt, hängt von den jeweiligen Gegebenheiten ab. Beim Thema Integration, gibt es meines Erachtens eine klare Tendenz zu den relativen Kennzahlen, geht es doch darum, die Lage der Mitbürger mit Migrationshintergrund im Vergleich zu den einheimischen Mitbürgern darzustellen.

In Anlehnung an Jürgen Weber<sup>260</sup> möchte ich einen **Modellprozess der Erstellung und Verwendung von Kennzahlen** anhand von vier Stufen beschreiben:

- Sammlung von entscheidungsrelevanter Information
- Verdichtung der Information zu Kennzahlen
- Kommunikation der Kennzahlen an Entscheidungsträger
- Informationsgehalt der Kennzahlen zum Treffen von Entscheidung verwenden.

Die Eigenschaften der Kennzahlen sollten so beschaffen sein, dass sie dem Anspruch der Balanced Scorecard auch gerecht werden. Die Balance sollte sich darin manifestieren, dass sowohl Kennzahlen gewählt werden, die Frühindikatoren sind, also auch solche, die Spätindikatoren sind. Darüber hinaus sollten es unter ihnen Kennzahlen geben, die kurzfristig orientiert sind, also auch solche, die auf lange Sicht ihre Gültigkeit haben.

Weil solch ein ausgewogener Erstellungsprozess sehr umfangreich ist, sollte versucht werden, wo immer möglich auf bestehende Kennzahlen zurückzugreifen. Das bedeutet jedoch nicht, dass das „Pferd von hinten aufgezäumt“ werden darf: die Verfügbarkeit von bereits bestehenden Kennzahlen sollte nicht dazu verleiten, diese auch automatisch heranzuziehen! Es geht immer primär darum, welche Kennzahlen man für die beabsichtigte Informationsverdichtung für richtig hält. Nur wenn die angestrebten Ziele auch von vorhandenen Kennzahlen in ausreichendem Maße vertreten werden, ist ein das Zurückgreifen auf diese bestehenden Kennzahlen in Ordnung.

<sup>259</sup> Siehe dazu zum Beispiel: Sven Fischbach, Betriebswirtschaftliche Kennzahlen, Verlag Moderne Industrie, 2001, 36-38.

<sup>260</sup> Vgl. Jürgen Weber, Das Advanced-Controlling-Handbuch, Wiley, 2005, S. 70.

Leider werden Kennzahlen zuweilen falsch verstanden, wenn sie nicht ausreichend genau definiert sind. Um dieser Art von Missverständnis vorzubeugen, lohnt es sich, für jede einzelne Kennzahl ein so genanntes Kennzahldefinitionsblatt auszufüllen. Dort werden – ausgehend von dem zu „beschreibenden“ Ziel – neben der genauen Definition auch die dazugehörenden Datenquellen, die Verantwortlichkeiten für die Datenbereitstellung und –Interpretation, sowie im Idealfall auch noch eine Historie der Ziel- und Istwerte der vergangenen Jahre aufgeführt.

Allgemein ist bei der Auswahl der Kennzahlen zu beachten, dass man sich auf wenige, wesentliche Parameter beschränken sollte. *„Je Ziel werden in der Regel 1 bis 2 Kennzahlen bestimmt, 3 Kennzahlen je Ziel sollten die Ausnahme sein.“*<sup>261</sup> Es gilt also, sich auf wenige wirklich relevante Kennzahlen zu konzentrieren. Je größer die Anzahl der Parameter, desto geringer ist die Chance, dass das Management – dessen Entscheidungen mit Hilfe dieser Kennzahlen getroffen werden – diese versteht und richtig deuten kann. Auch hier gilt wie so oft die Devise: so viele Kennzahlen wie nötig, so wenig wie möglich. Ansonsten läuft man Gefahr, dass man „alles“ misst, aber „nichts“ versteht!

Zuweilen stellt sich aber noch ein ganz anderes Problem: es sind überhaupt keine Kennzahlen vorhanden, die die zu erreichenden Ziele entsprechend darstellen könnten! Ist dies der Fall, muss man sich mit qualitativen, also nicht zahlenmäßig erfassbaren Kriterien, behelfen. Dazu können beispielsweise Checklisten herangezogen werden oder es wird mittels Befragungen versucht, den Zielerreichungsgrad zu bestimmen. *„Ein solches >>verbal<< geprägtes Monitoring kann man sich erfahrungsgemäß jedoch nur für wenige Ziele und nur über begrenzte Zeiträume leisten.“*<sup>262</sup> Doch auch hier gilt es wieder, sich den Leitsatz der Balanced Scorecard in Erinnerung zu rufen: die BSC ist Management, nicht Measurement! Wenn das Ziel als wichtig für die Strategie erachtet wurde, sollte auch ein unzureichendes Monitoring der Ziele das Management nicht davon abhalten, diese zu implementieren, zu kommunizieren und voranzutreiben.

## Maßnahmen und Verantwortlichkeiten

*"I'm responsible!"*

(Schild auf dem Schreibtisch des ehemaligen Bürgermeisters von New York, Rudolph Giuliani)

Die Maßnahmenorientierung ist ein weiterer wesentlicher Bestandteil der BSC. Es geht dabei darum, Maßnahmen zu bestimmen, die der Erreichung der vorher formulierten Ziele dienlich sind. Hierfür gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten.

Zum einen werden aktuelle Maßnahmen und Projekte aufgelistet und auf mögliche Kompatibilität mit den Zielen untersucht. Diese Phase kann sehr interessant werden, kommen dabei doch immer wieder „Projektleichen“ zum Vorschein: Projekte also, die entweder schon seit Monaten oder gar Jahren laufen weil sie kein konkretes Ziel haben, oder aber Projekte, deren Ziele nicht zur strategischen Ausrichtung des Unternehmens passen. In beiden Fällen kann die Einführung einer BSC nützlich sein,

<sup>261</sup> Jürgen Weber, Das Advanced-Controlling-Handbuch, Wiley, 2005, S. 159.

<sup>262</sup> Jürgen Weber, Das Advanced-Controlling-Handbuch, Wiley, 2005, S. 160.

um den „Projektstall auszumisten“. Die übrigen Projekte oder Maßnahmen, die innerhalb des strategischen Korridors liegen, können dann den jeweiligen Zielen zugeordnet werden.

Die zweite Möglichkeit ist die Feststellung, dass bestimmte Ziele überhaupt noch nicht von bestehenden Maßnahmen Unterstützung erfahren. In diesem Fall müssen die neuen Maßnahmen oder Projekte definiert und aufgesetzt werden. Dabei ist unbedingt das BSC-Prinzip *„Konzentration auf Weniges, aber Wesentliches“*<sup>263</sup> zu beachten. In dieser Phase kann eine „Ziel-Maßnahmenmatrix“<sup>264</sup> sehr hilfreich sein. In einer solchen Matrix werden die Ziele (die entsprechend den jeweiligen Perspektiven gruppiert sind) den bestehenden und für passend empfundenen bzw. den neu formulierten Maßnahmen gegenübergestellt. Im Regelfall wird dann jeder Ziel-Maßnahmen Kombination auch noch ein Verantwortlicher zugeordnet. Da die Projekte, die zur Erreichung der Ziele der BSC dienen, normalerweise nicht Teil des Tagesgeschäftes sind, brauchen die Mitarbeiter manchmal einen extra Ansporn, für diese Projekte auch zu arbeiten. Die Erfahrung hat gezeigt, dass das Engagement der Mitarbeiter innerhalb eines Projektes viel größer ist, wenn es klare Zuordnungen bzw. Verantwortlichkeiten gibt. Die Mitarbeiter wollen nämlich, dass erfolgreiche Zielerreichung aufgrund ihres Arbeitseinsatzes schlussendlich auch ihnen zugeschrieben wird! Eine schriftliche Fixierung der Aufgabenbereiche und Verantwortlichkeiten – zum Beispiel in Form der eben erwähnten „Ziel-Maßnahmenmatrix“ – kann hierbei einen wesentlichen Beitrag leisten.

### Das Projekt-Definitionsblatt: Übersicht ist alles

Um schriftlich und auf einen Blick die Projekte, deren Ziele, Verantwortlichkeiten und Kennzahlen festzuhalten, empfiehlt es sich in der Praxis mit Projekt-Definitionsblättern zu arbeiten. Diese sind hervorragende Grundlagen zur Kommunikation zwischen allen Beteiligten. Selbstverständlich können diese Projektdefinitionsblätter sowohl inhaltlich als auch graphisch den jeweiligen Bedingungen und Notwendigkeiten angepasst werden. In unserem vorgestellten Fall der Balanced Integration Card sollten jedoch folgende Punkte in jedem Fall aufgeführt werden:

- die BIC Perspektive
- das Aktionsziel
- Projektmoderator und Projektteam
- Analyse des Problems und daraus folgende Projektbeschreibung
- Zieldefinition
- Maßnahme(n)
- Benötigtes Budget
- Festlegung auf Kennzahl(en) zur Wirksamkeitsüberprüfung (samt Planwert; wenn möglich, auch mit Vergangheitswerten)

Wie so ein ausgefülltes Formular aussehen kann, habe ich im Abschnitt über die BIC Perspektive „Bildung“ des Kapitels VIII in ausformulierter Form, sowie im Anhang als Vorlagenblatt dargestellt.

<sup>263</sup> Jürgen Weber, Das Advanced-Controlling-Handbuch, Wiley, 2005, S. 160.

<sup>264</sup> In Kapitel VIII ist eine solche Matrix komplett für das Fallbeispiel Ulm ausformuliert und dargestellt.

### **Exkurs: Graphische Darstellung der Balanced Scorecard**

Wenn die BSC in der Praxis zum Einsatz kommen soll, stellt sich naturgemäß gleich zu Beginn die Frage: wie soll ich die BSC graphisch darstellen? Dies mag zwar etwas banal klingen, doch die Frage hat sicherlich ihre Berechtigung. Gerade in Zeiten, in denen das „Aussehen“ oft wichtiger ist, als der Inhalt, gehört eine graphisch professionelle Aufmachung durchaus zum Standard.

Selbstverständlich hat sich die Wirtschaft auf den Trend der wachsenden Beliebtheit der Balanced Scorecard eingereicht. Und so gibt es zahlreiche professionelle Anbieter von BSC-Softwarepaketen<sup>265</sup>; von komplett ausgerüsteten EDV-Programmen also, die nicht nur strukturell Rahmen vorgeben, sondern auch graphisch auf hohem Niveau die BSC wunderbar ins rechte Licht rücken. Die Anbieter gehen dabei teilweise so weit, dass man sich beim Anblick der Graphiken wie in einem Cockpit vorkommt: da machen animierte Pfeile auf sich aufmerksam, leuchten rote Warnlichter auf, oder zeugen Ampeln mit den Farben Rot, Orange oder Grün vom Status der Projekte. Wie gesagt, alles sehr professionell und ansehnlich.

Doch ich möchte aus drei Gründen davon Abstand nehmen: erstens lehne ich einen Rahmen für die BSC grundsätzlich ab. Wie bereits angekündigt, lautet mein Credo eher, selbst zu denken und die BSC auf der Basis der jeweiligen Gegebenheiten komplett neu aufzubauen. Ein vorgegebener Rahmen – und sei er noch so flexibel – verleitet meines Erachtens zu sehr dazu, „abzuschauen“ und schränkt dadurch das eigene Nachdenken nachhaltig ein. Zweitens verführt die Anwendung eines – vor allem graphisch – professionellen Softwarepaketes oftmals dazu, sich von „bunten Bildchen“ blenden zu lassen: die Verpackung könnte wichtiger werden, als der Inhalt; die Software läuft Gefahr, zum Selbstzweck zu avancieren! Wichtig ist jedoch letzten Endes nicht, wie die BSC auf dem Bildschirm oder ausgedruckt auf dem Papier aussieht, sondern ob sie in den Köpfen der Mitarbeiter ist und somit ihr tägliches Denken und Handeln beeinflusst. Im Extremfall müsste die BSC nämlich auch dann funktionieren, wenn sie lediglich per Hand auf ein paar Seiten Papier aufgezeichnet wird. Und drittens ist es natürlich so, dass ich mir die fertigen Softwarepakete zwar selbst angesehen habe, mir sie aber – zumindest in einer „offiziellen“, sprich: lizenzierten Version - nicht leisten kann und will.

Ich tendiere folglich ganz bewusst zu einer überschaubaren, graphisch eher bescheidenen Version der BIC, die den Inhalt vor die Verpackung stellt. Eine solche EDV-technische „Light-Version“ der BIC werde ich später im Datenverarbeitungsprogramm Excel und im Textverarbeitungsprogramm Word darstellen. Beide Programme sind auf fast jedem der gängigen Computer installiert und lizenziert; das Personal kann in der Regel mit diesen Programmen umgehen, die Ressourcen Zeit und Geld bindenden Schulungen müssen nicht vorgenommen werden. Somit sinkt meines Erachtens die „Eintrittsbarriere“ für die Anwendung der BIC erheblich und macht sie jedermann zugänglich.

<sup>265</sup> Ohne Werbung machen zu wollen und ohne Anspruch auf Vollständigkeit, hier einige Software-Hersteller für die BSC:

<http://www.balanced-scorecard-software.de/>  
<http://www.prodacapo.com/solutions/bsc.asp>  
<http://www.wisolution.com/index.php?mod=bng>  
<http://www.axsellit.com/balancescorecard.html>

### **Zusammenfassung: Vorteile der Balanced Scorecard**

Zum Abschluss des Abschnittes über Controlling möchte ich nun nochmals die Vorteile der Balanced Scorecard auf den Punkt bringen. Eingebunden in den Controlling-Regelkreis – wie oben dargestellt – kann die BSC als Managementkonzept folgende Hilfestellungen leisten bzw. Vorteile bieten:

- Die BSC zwingt zur Strategieentwicklung und –formulierung
- Die BSC richtet die unternehmensinternen Ziele auf die Strategie aus
- Die BSC ermöglicht einen auch auf die Strategie selbst bezogene Rückkopplung („Double-loop-learning“)
- Die BSC zwingt zur Konzentration auf das Wesentliche
- Die BSC ist ausbalanciert: sie „denkt“ kurz- und langfristig, arbeitet mit Früh- und Spätindikatoren und berücksichtigt neben der Finanz- auch andere Perspektiven
- Die BSC ist flexibel und passt die Auswahl der Perspektiven den jeweiligen Gegebenheiten an
- Die BSC ist **die** Kommunikationsplattform in einer Organisation oder in einem Netzwerk.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die BSC zwar als langfristiges (weil die Strategie betreffendes) Projekt ist, einige Vorteile aber direkt genutzt werden. Zu diesen „Quick wins“ zählt zum Beispiel der erste Punkt: die Strategieentwicklung. Viele Unternehmen besitzen überhaupt gar keine Strategie und die BSC ist unter Umständen das erste mal, dass dieses Manko offen zu Tage tritt. Ein weiteres Beispiel von Quick wins ist während der Ist-Aufnahme aktueller Projekte zu sehen: dort treten unter Umständen Maßnahmen zu Tage, die überhaupt nicht zielgerichtet sind bzw. schon zu lange ohne sichtbare Erfolge laufen. Die BSC hinterfragt solche Projekte und führt nicht selten zu deren Terminierung. Der Wirkliche Vorteil der BSC ist aber dann doch in der Tatsache zu sehen, dass die BSC eine echte Klammer darstellt, zwischen dem strategischem und dem operativen Denken, Planen und Handeln. Und nur wer es schafft, die Strategie operativ umzusetzen, kann langfristig auf ein Überleben seiner Organisation vertrauen.

## Kapitel VI) Einwurf: Ist Integration überhaupt steuerbar?

*„Erfolgreiche Integration ist kein Zufall.“*

(Titel einer Ende 2005 veröffentlichten Studie über Strategien kommunaler Integrationspolitik. Herausgeber: die Bertelsmann Stiftung sowie das Bundesministerium des Innern.)

Wie wir im vorangegangenen Kapitel gelernt haben, ist die Voraussetzung für die Planung und Steuerung von Strategien die Erfolgsmessung. Wir erinnern uns: nur was man messen kann, kann man auch steuern! Doch genau hier könnte für unser Thema Integration der Knackpunkt liegen: ist solch ein gesellschaftliches Thema überhaupt messbar? Kann das komplizierte und vielschichtige Phänomen Integration, kann das alltägliche Handeln der Menschen, das ja letzten Endes den Erfolg oder das Scheitern der Integration bestimmt, durch „harte“ Zahlen erfasst werden? Und kann man dann, wenn solche Zahlen vorliegen, von staatlicher Seite aus wirklich in das Leben und Verhalten der Menschen steuernd „eingreifen“, um den Integrationserfolg sicher zu stellen? Und schließlich: können die im Wechselspiel zwischen Steuern, Messen und Gegensteuern erfassten Zahlen dann auch tatsächlich Auskunft darüber geben, ob von einem Erfolg oder Misserfolg dieser politischen Eingriffe für die Sache der Integration gesprochen werden? Das sind berechnete Fragen, mit denen ich mich natürlich selbst sehr lange beschäftigt und denen ich mich auch immer wieder gestellt habe. Im Folgenden möchte ich das Für und Wider dieser Thematik erläutern.

### **Integration mit dem Herzen ... oder was man nicht messen kann**

*„Man sieht nur mit dem Herzen gut. Das wesentliche ist für das Auge unsichtbar.“*

(Antoine de Saint-Exupéry in „Der kleine Prinz“)

„Wir brauchen eine Integration der Herzen.“ Professor Dr. Franz Schaffer hat sicherlich recht mit seiner Behauptung, dass Integration nur dann erfolgreich sein kann, wenn sie „mit dem Herzen“ erfolgt; sie also von allen Beteiligten als etwas Angenehmes, als etwas Positives und Persönliches empfunden wird. Integration ist kein „technischer“ Prozess: nur wenn wir in allen unseren Mitbürgern auch den Menschen sehen und ihn in dementsprechend behandeln, werden wir eine Chance auf Erfolg haben. Die Migranten, die zu uns gekommen sind, müssen spüren, dass wir uns in ihre Lage versetzen können und auch emotional an ihrer Integration interessiert sind.

Diese Art der Empathie, aber auch der Sympathie ist eine echte Herzensangelegenheit und somit sehr privat. Es wäre verwegen zu behaupten, die Integration der Herzen in irgendeiner Form messen zu wollen. Allein der Gedanke, Kennzahlen für Sympathie oder Empathie zu erstellen, um daran den Grad der Integration zu ermessen, wäre unrealistisch, bzw. wenig glaubwürdig. Wie heißt es so trefflich in einem der schönsten deutschen Volkslieder: „Die Gedanken sind frei“ – was die Menschen denken oder fühlen, geht niemanden etwas an. Also selbst wenn es „technisch“ möglich wäre, Sympathie und Empathie zu messen, würde ich mich sträuben, dies zu tun.

Auch die andere Seite der Integration, nämlich die individuelle Bereitschaft der zu uns kommenden Migranten, sich auf unsere Gesellschaft einzulassen und die bei

uns geltenden Gesetze, Normen und Verhaltensweisen zu achten, ist ebenfalls nicht zu messen. Diese ist meines Erachtens im Übrigen auch der konzeptionelle Fehler der derzeitig heiß diskutierten Einbürgerungstests in Baden-Württemberg, Bayern oder Hessen. Man kann meiner Meinung nach die Bereitschaft eines Menschen, etwas in Zukunft zu tun oder zu unterlassen nicht dadurch erkennen und beurteilen, indem man diesem Menschen Fragen stellt – schon gar nicht, wenn ein Großteil der Fragen nicht auf das Verhalten abzielt, sondern einen Art Wissenstest über unser Land darstellt. Wenn man wirklich messen wollte, ob eine Person ihren Teil zur Integration beiträgt, wäre es meiner Ansicht nach zielführender, würde man anstatt nach ihren Einstellungen, Absichtserklärungen und ihren Kenntnissen über Deutschland, ihr Verhalten untersuchen.<sup>266</sup> Anders formuliert: Taten, nicht Worte geben Auskunft über die Integrationsfähigkeit und über den Integrationswillen unter uns lebender Migranten.

Doch auch wenn und gerade weil die Integration der Herzen auf deutscher Seite, sowie die individuelle Bereitschaft zur Integration auf der Migrantenseite nicht messbar sind, sind sie doch beide ein entscheidender Faktor für diejenigen Faktoren, die man in Sachen Integration dann doch wirklich messen kann: ebendies ist ja gerade Gegenstand meiner Arbeit. Im Folgenden werde ich kurz auf die Bereiche eingehen, in denen Integration meines Erachtens durchaus messbar ist, die Bedeutung der Integration der Herzen dafür aber nicht aus den Augen verlieren.

### ***Integration durch Taten ... oder was man durchaus messen kann***

*„Keine Zahlen, keine Zeitpläne. Nur schöne Worte.“*

(Hans Joachim Schnellhuber<sup>267</sup> über den G-8 Gipfel zum Thema Klimaforschung)

Ausgehend von der Feststellung, dass Denkweisen und Einstellungen weder der Mehrheitsgesellschaft, noch der Zuwanderer messbar sind, möchte ich nun einen anderen Aspekt der Menschen betrachten: das Handeln. Meist sind Denken und Handeln eng verknüpft und in der Regel auch nicht im Widerspruch zueinander. Wenn wir also die Gedanken der Menschen zum Thema Integration nicht messen können, versuchen wir es doch mit deren Taten.

Rufen wir uns nochmals eine mögliche Definition für Integration ins Gedächtnis, die ich oben im Abschnitt „Begriffsbestimmung Akkulturation“ bereits verwendet habe. Zur Erinnerung möchte ich diese hier nochmals zitieren:

<sup>266</sup> Um Alternativen zu dieser Art von Einbürgerungstests vorzuschlagen, fand am Montag, den 27. März 2006 eine durch den deutsch-türkischen Ombudsmann Prof. Dr. Franz Schaffer organisierte Podiumsdiskussion an der Universität Augsburg statt. Dort wurde mit über 50 anwesenden muslimischen und ungefähr 20 deutschen Zuhörern diskutiert, wie man die Integration ohne diese Art von diskriminierenden Gesinnungstests voranbringen könnte. Neben dem in dieser Arbeit vorgestellten Controlling-Ansatz (der sich auf Taten konzentriert) wurden weiterhin Vorschläge zur „Integration durch Partnerschaft“ und „Integration durch Vertrauensbildung“ vorgestellt und mit den Anwesenden diskutiert.

<sup>267</sup> Hans Joachim Schnellhuber ist Leiter des Potsdamer Klimaforschungsinstitutes. Er hat bereits vor Jahren vor den Folgen der Erderwärmung gewarnt und sah im G-8 Gipfel, der im Herbst 2005 im schottischen Gleneagles stattfand, „kein Erfolg“ und zeigte sich „sehr enttäuscht. Keine Zahlen, keine genauen Abmachungen, keine Festlegungen ..., keine Zeitpläne, nichts, nur ein paar schöne Worte.“ So zitiert in der Wochenzeitung DIE ZEIT Nr. 37, vom 8. September 2005, S. 59, „Ein Mann läuft Sturm“.



*„Integration bezeichnet die Eingliederung neuer Bevölkerungsgruppen in bestehende Sozialstrukturen und die Art und Weisen, wie diese neuen Bevölkerungsgruppen mit dem bestehenden System sozioökonomischer, rechtlicher und kultureller Beziehungen verknüpft werden.“*<sup>268</sup> Jetzt, nach der Abhandlung der deutschen Nachkriegsgeschichte in Punkto Migrations- und Integrationspolitik und der Erläuterungen zum Zuwanderungs- und Einbürgerungsgesetz, möchte ich diese allgemeingültige Definition noch ein wenig konkretisieren. Dies ist möglich, indem ich versuche, die Integration in Dimensionen aufzuteilen. Friedrich Heckmann<sup>269</sup> z.B. hat das getan und unterscheidet wie folgt:

- Strukturelle Integration
- Kulturelle Integration
- Soziale Integration
- Identifikative Integration

Während die strukturelle Integration die Eingliederung in den Arbeitsmarkt bzw. in das Bildungssystem meint, bezieht sich die kulturelle Integration auf das Verhalten der Migranten und der Aufnahmegesellschaft bezüglich ihrer Wahrnehmungs- und Wertestruktur. Soziale Integration misst sich anhand der Partizipation in der privaten Sphäre beispielsweise in Vereinen, Freundeskreisen, etc. Schlussendlich meint identifikative Integration die Zugehörigkeitsgefühle der Migranten zu ihrer Stadt, Region oder zu Deutschland selbst.

Das Handbuch für Kommunen des Sozialministeriums von NRW konkretisiert die Integration in ganz ähnlicher Weise durch die Unterscheidung in folgende „Integrationspolitische Hauptdimensionen“:

- Kulturelle
- Wirtschaftliche
- Politisch-rechtliche
- Soziale Integration.<sup>270</sup>

Auf welche dieser „Hauptdimensionen“ man sich innerhalb der eigenen Kommune festlegt, hängt natürlich stark von den dort vorherrschenden Gegebenheiten ab. Worauf es in Bezug auf diese Arbeit jedoch ankommt, ist, ob der jeweils selektierte Bereich auch mit Parametern, also Kennzahlen, hinterlegt werden kann. Genau hier setze ich an: ich behaupte, dass es sehr wohl möglich ist, die Integration zu messen, wenn wir uns auf Bereiche wie Bildung, Arbeitsmarkt, Kriminalität, und vor allem Sprache konzentrieren. Wie ich das ganz konkret meine, werde ich weiter unten in Kapitel VIII anhand der Balanced Integration Card erläutern und auch mit praktischen Zahlen aus der Stadt Ulm untermauern.

Für den Augenblick mögen folgende Ausführungen genügen, um eine Idee meines Denkansatzes zu erlangen: es macht keine Sinn, für alle Gemeinden pauschal relevante Dimensionen der Integration zu bestimmen. Es kommt vielmehr darauf an, sich den speziellen Gegebenheiten vor Ort anzupassen. So müssen Gemeinden die wirtschaftlich gut dastehen, weil sich bei ihr viele Betriebe angesiedelt haben,

<sup>268</sup> Friedrich Heckmann, „Bedingungen erfolgreicher Integration“, Augsburg (2003)

<sup>269</sup> Ebenda.

<sup>270</sup> Das Sozialministerium des Landes Nordrhein-Westfalens, „Ein Handbuch für Kommunen, Integrationsarbeit – effektiv organisiert“ (2004), S. 25.

wahrscheinlich eher wenig Augenmerk auf die wirtschaftliche Integration richten: genügend Arbeitsplätze sind vorhanden, die folglich auch von ausländischen Mitbürgern besetzt werden können. Andere Gemeinden wiederum zeichnen sich durch ein reges Vereinsleben aus – von Seiten der Ausländer als auch von Seiten der Migranten. Die soziale Integration dürfte somit leichter vonstatten gehen, als ohne die Vereine. Wie gesagt, jede Kommune hat ihre eigenen Vor- und Nachteile im Kampf um Integration und setzt somit ihre Aufgabenschwerpunkte selbst. Als allgemeingültige Richtlinie jedoch sind die oben genannten Dimensionen – sowohl die von Heckmann als die des Sozialministeriums von NRW – eine sehr gute Ausgangsbasis.

Egal auf welche Dimensionen der messbaren Integration man sich letztendlich konzentrieren wird, eine Sache muss allen Beteiligten klar sein: Integration, so sie denn überhaupt erfolgreich ist, ist ein langwieriger, intensiver Lernprozess, der von allen sehr viel abverlangt. Wichtig und vielleicht überraschend für manchen „Deutschen“ ist, dass wir als Mehrheitsgesellschaft ebenfalls einen wichtigen Part im Integrationsprozess erfüllen müssen; bloßes passives Abwarten, bis sich die Ausländer endlich an uns angepasst haben, führt nicht zum Ziel. Im Gegenteil: *„Die Aufnahmegesellschaft ihrerseits verantwortet Eignung und Wirksamkeit bereit gestellter [Integrations-, der Verf.] Angebote.“*<sup>271</sup> Die Migranten hingegen müssen ihren Teil beitragen und sich einbringen. *„Einen erheblichen Teil des Integrationsvorgangs verantwortet dabei der Zugewanderte. (...) ... die Nutzung der [Integrations-, der Verf.] Angebote setzt eine aktive Mitarbeit und eine Mitverantwortung bei dem Migranten voraus.“*<sup>272</sup> Im übertragenen Sinne müssen wir als Mehrheitsgesellschaft also die Hand ausstrecken (wollen) und die Migranten müssen sie nehmen (wollen), wenn wir in Zukunft gemeinsam in Deutschland leben und miteinander zurechtkommen wollen. Das Motto muss somit lauten: „Fördern und Fordern!“. Doch wie könnte dieses „Fördern und Fordern“ konkret in der Praxis aussehen – und wie kann man es messen?

Rufen wir uns für einen Augenblick die oben erwähnten Dimensionen von Integration ins Gedächtnis zurück, wie sie Friedrich Heckmann definiert: strukturelle, kulturelle, soziale und identifikative Integration. Nehmen wir als erstes Beispiel die wirtschaftliche Integration: wenn wir von den Migranten fordern, sich strukturell zu integrieren, meinen wir, dass sie sich – im Relation zu uns als Mehrheitsgesellschaft – in gleichem Maße im Bildungssystem und am Arbeitsmarkt einbringen. Leider sieht die Realität anders aus: zum einen sind Migranten im Schnitt weniger gut ausgebildet als die Deutschen<sup>273</sup>. Und trotz erheblicher Anstrengungen in diesem Bereich bleibt zu konstatieren, dass bildungstechnisch gesehen, *„der Abstand zwischen deutschen und ausländischen Schulabsolventen nicht geringer geworden ist“*<sup>274</sup>. Schlimmer noch, *„der Abstand in der Bildungsbeteiligung zwischen Deutschen und Ausländern ist beim Besuch von Hochschulen noch größer als bei der beruflichen Ausbildung. Deutsche Jugendliche studieren vier Mal so häufig wie in Deutschland wohnhafte Ausländer.“*<sup>275</sup>

<sup>271</sup> Ebenda, S. 26.

<sup>272</sup> Ebenda, S. 26.

<sup>273</sup> Siehe dazu z.B. Rudolf Werner, „Ausländische Jugendliche in Deutschland“ (2002), Quelle: [http://www.bibb.de/dokumente/pdf/pr\\_pr-material\\_2002\\_migranten\\_auslaender\\_werner.pdf](http://www.bibb.de/dokumente/pdf/pr_pr-material_2002_migranten_auslaender_werner.pdf)

<sup>274</sup> Ebenda, S.1.

<sup>275</sup> Wilhelm Hinrichs, „Ausländische Bevölkerungsgruppen in Deutschland“ (2003), S. 23.

Zum anderen ist auch die Arbeitslosigkeit unter Migranten knapp doppelt so hoch wie bei den Deutschen: *„Die Arbeitslosenquote beträgt 20,1% - im Vergleich dazu liegt die Arbeitslosenquote in Deutschland insgesamt bei 11,7%“*.<sup>276</sup> – man könnte also behaupten, sie hätten unsere Forderungen nicht erfüllt, sich also nicht „integriert“. Doch das wäre unseriös und würde viel zu kurz greifen. Denn hier kommt die andere Seite des Integrationsprozesses ins Spiel: das „Fördern“. Wir können die Schuld an der relativ hohen Arbeitslosigkeit und dem relativ niedrigen Bildungsstand der Ausländer nicht die Migranten alleine verantworten lassen. Wir müssen uns stattdessen ernsthaft fragen, ob wir als Mehrheitsgesellschaft denn die Voraussetzungen dafür geschaffen haben, dass die Ausländer im Bildungssystem und am Arbeitsmarkt erfolgreich sein können. Die Grundlage dafür ist natürlich erst einmal die Beherrschung der deutschen Sprache. Haben wir aber den Ausländern genügend Angebote unterbreitet, unsere Sprache zu erlernen? Eine Antwort darauf muss jede Gemeinde für sich selbst geben und untersuchen, ob in den Kindergärten bereits unterstützende Maßnahmen für Migrantenkinder getroffen werden. Der rote Faden spinnt sich fort: gibt es in der Grundschule gezielten Sprachunterricht für Einwanderungskinder, die Probleme mit der deutschen Sprache haben? Kümmern wir uns neben den Kindern auch um die Eltern? Gibt es Sprachangebote beispielsweise für die türkischen Mütter, die sich ohne soziale Kontakte (die ja zwingend auf einer gemeinsame Sprache beruhen) in ihre eigenen Mikrokosmen flüchten?

Selbst wenn wir all diese Fragen mit einem klaren „Ja“ beantworten könnten – was wohl sehr wenige Gemeinden in Deutschland tun können – ist „unser“ Beitrag zur strukturellen Integration noch nicht komplett. Wenn wir alle Voraussetzungen dafür geschaffen haben, dass die hier lebenden Ausländer die deutsche Sprache erlernen können und somit im Bildungssystem nicht mehr entscheidend benachteiligt sind, stellt sich eine weitere Frage: können wir mit reinem Gewissen behaupten, dass wir uns bei der Vergabe von Arbeitsplätzen (sofern wir Arbeitgeber sind – was eine Kommunalverwaltung ja auch ist) nicht diskriminierend verhalten, also bewusst oder unbewusst „Inländer“ bevorzugen? Diese Frage mag politisch nicht korrekt sein, aber ich möchte sie nochmals in anderer Form stellen: sind die jeweiligen Kommunalverwaltungen insofern ein Spiegelbild ihrer Gemeinden, als sie in ihren eigenen Reihen prozentual genauso viele Mitarbeiter mit Migrationshintergrund haben, wie die Gesamtbevölkerung der Gemeinde selbst? Im Jahre 2000 lag beispielsweise der Anteil der ausländischen Auszubildenden im öffentlichen Dienst gerade mal bei 2,8%. Der Anteil der Ausländer unter den Auszubildenden insgesamt liegt weit über diesen knapp 3% und man kann folglich behaupten, dass Ausländer deutlich unterrepräsentiert sind. Diejenigen Kommunen in Deutschland, die sowohl bei den Bereichen Sprache und Bildung, als auch im Bereich Arbeit ihre Hausaufgaben gemacht haben, sind wohl im Promillebereich anzusiedeln.

Und das war erst eine Dimension des Lernprozesses Integration: es gibt ja beispielsweise auch noch die identifikative Integration. Wir fordern von den Migranten, sich z.B. mit Deutschland zu identifizieren. Andererseits geben wir ihnen nur im Ausnahmefall den deutschen Pass, der sie dazu berechtigt (so sie keine EU-Bürger sind, die das bereits dürfen) z.B. auch kommunal zu Wählen. Wie aber soll sich jemand mit einem Land oder einer Stadt identifizieren, wenn er kein Mitspracherecht hat? In der amerikanischen Geschichte löste der Grundsatz „No taxation without representation“ eine Revolution aus. Die Bürger Amerikas weigerten

<sup>276</sup> Quelle: <http://www.isoplan.de/aid/index.htm?http://www.isoplan.de/aid/2004-3/statistik.htm>

sich Steuern zu bezahlen, ohne Einfluss auf die Regierung zu haben (und somit auch nicht darauf, wie ihr Geld verwendet wurde). Auch wenn der Vergleich ein wenig hinken mag, so ist der Grundgedanke doch nicht ganz abwegig: in Deutschland lebende Ausländer müssen nach deutschen Gesetzen leben und Steuern bezahlen, werden aber – so lange sie keinen deutschen Pass haben – ihrer politischen Einflussmöglichkeiten via Stimmabgabe bei den Wahlen beraubt. Auf gut Deutsch: sie dürfen nicht mitreden, sollen sich aber mit Deutschland (oder ihrer Stadt) identifizieren. Diese Gleichung kann nicht aufgehen. Das sieht auch Mehmet Ali Birand, einer der führenden Kommentatoren der Türkei und Chefmoderator des „Fernsekanals D“ so. Bezüglich der Bundestagswahl im Herbst 2005 sah er in der Bedeutung der türkischstämmigen Wähler für die SPD und Gerhard Schröder „... *das Gefühl verstärkt, die Türken seien ein Teil deutscher Politik geworden. Dies [sei, der Verf.] ein sehr wichtiger Schritt zur weiteren Integration.*“<sup>277</sup> Zum Glück hat sich die deutsche Politik mit dem neuen Staatsangehörigkeitsgesetz ein wenig bewegt und erntet jetzt die ersten Erfolge: sie ermöglicht jetzt für mehr Ausländer als früher die Einbürgerung und bietet somit via Wahlberechtigung ein gleichberechtigtes – und schlussendlich die Integration förderndes – politisches Sprachrohr für ihre Vorstellungen, Wünsche und Sorgen an.

Die beiden Beispiele der strukturellen und identifikativen Integration verdeutlichen vor allem zwei Dinge. Zum einen deuten sie die Richtung an, in die mein Versuch einer Messung von Integration geht: sowohl ein Vergleich der Bildungsabschlüsse und der daraus resultierenden Partizipation am Arbeitsmarkt, als auch eine Analyse der Einbürgerungszahlen sind meines Erachtens Beispiele für die Quantifizierbarkeit von Integration.

Zum anderen verdeutlichen diese beiden Beispiele, wie wichtig es ist, dass beide Seiten sich auf den Integrationsprozess einlassen. Das Fordern ist moralisch nur gerechtfertigt (und kann nur dann erfolgreich sein), wenn demgegenüber auch ein Fördern steht. Das schwierige an der ganzen Sache ist jedoch, dass selbst wenn eine Seite ihre Aufgaben erfüllt (also z.B. die Mehrheitsgesellschaft fördert), es keinesfalls automatisch dazu führt, dass die andere Seite (in diesem Fall die Migranten) ihren Aufgaben nachkommt. Integration ist kein Automatismus der eintritt, wenn alle notwendigen und hinreichenden Voraussetzungen gegeben sind. Nein, vielmehr ist der Ausgang des Integrationsprozess leider vollkommen offen: „*Das Ergebnis des Prozesses ist nicht klar. Es sind Diskussionen zu führen und die damit verbundenen Konflikte auszutragen. Resultat kann dann der Erfolg, d.h. die gelungene Integration wie auch das Scheitern des Integrationsvorgangs sein.*“<sup>278</sup> Vor diesem Hintergrund müssen wir jedoch sowohl aus Gewissensgründen als auch aus Verantwortung für die nachkommenden Generationen alles daran setzen, die Erfolgsquote der Integration dadurch zu erhöhen, dass wir die nötigen Voraussetzungen schaffen. Um einen solchen Integrationsprozess jedoch überhaupt steuern zu können, und um eine Art Erfolgskontrolle installieren zu können, erfordert es eines Controlling-Systems, wie ich es weiter unten im Kapitel Die Balanced Integration Card für Ulm vorschlage.

<sup>277</sup> DIE ZEIT Nr. 39, 22. September 2005, Politik S. 12: „Merkels Niederlage lässt die Türkei aufatmen“.

<sup>278</sup> Das Sozialministerium des Landes Nordrhein-Westfalens, „Ein Handbuch für Kommunen, Integrationsarbeit – effektiv organisiert“ (2004), S. 25.

Doch wo bleibt nun die Integration der Herzen (ich bleibe also bei dem geflügelten Wort von Professor Schaffer), die nicht gemessen werden kann? Wo bleibt die Bereitschaft des Zuwanderers, ein Teil der deutschen Gesellschaft zu werden? Das Handeln und die Taten, die wir – wie eben erläutert – messbar zu machen suchen, geschehen nicht von selbst: dem Handeln geht in der Regel ein Denken, ein Fühlen voraus. Integration ist somit etwas, was im Kopf (Denken) und im Herzen (Fühlen) beginnen muss. Nur wenn wir uns alle der Wichtigkeit dieses Prozesses bewusst sind und die zu uns kommenden Menschen auch als Mitmenschen sehen, werden wir in der Lage sein, ihnen integrationsfördernd zu begegnen.

Integrationsarbeit ist ein Knochenjob, er erfordert viel Mühe, denn nichts ist schwieriger, als sich anderen Kulturen, Sprachen und Religionen zu öffnen und einen Modus Vivendi zu finden, der für alle Beteiligten akzeptabel ist. Doch wenn wir mental und emotional nicht hinter der Lebensaufgabe Integration stehen, bleibt jedes Handeln stümperhaft, da es nicht nachhaltig erfolgt. Und gegenüber einem Migranten, der sich gar nicht in die hiesige Gesellschaft eingliedern will, ist jedes Angebot zur Integration vergebene Liebesmüh. Das ist das schwierige am Versuch, die Integration zu messen: die Voraussetzung, das Fundament, nämlich die Integration der Herzen sowie die Bereitschaft dazu kann nicht gemessen werden. Ist sie vorhanden und folgen daraus Taten, kann man diese messen und daran den Erfolg oder Nichterfolg des Integrationsprozesses abzuleiten suchen. Man könnte überspitzt formulieren: es ist möglich die Folgen zu messen, die Ursachen jedoch nicht. Es ist wie mit einem Baum: wir bewundern seinen kräftigen Stamm, die Farbe seiner Blätter, oder erfreuen uns an seinen Früchten. Doch was all dies erst ermöglicht sehen wir nicht, da es unter der Erde passiert: die Wurzeln, die dem Baum Halt geben und ihn mit Wasser und Nährstoffen versorgen. Ohne sie würde der Baum absterben - und doch sind sie für uns unsichtbar. Wie in der Integration ist beides wichtig und für den Erfolg unerlässlich: das Unsichtbare (Wurzeln, i.e. Integration mit den Herzen) bedingt das Sichtbare (Früchte, i.e. Integration in den Bereichen Bildung, Arbeit, etc.). Die Integration der Herzen wirkt sowohl als Voraussetzung, als auch als „Katalysator“, also als Beschleuniger, auf die Integration. Doch auch wenn wir an das Ursächliche quantitativ nicht wirklich „rankommen“, so gilt doch die Feststellung: sind die Folgen – durch Handeln und Taten – positiv, kann man vermuten, dass die Voraussetzungen es ebenfalls waren. Anders ausgedrückt: wenn die messbare Integration positiv verläuft, können wir davon ausgehen, dass die Integration der Herzen, die dafür ursächlich, aber nicht messbar ist, ebenfalls in die richtige Richtung entwickelt hat. Gleichermäßen gilt reziprok: bleibt der messbare Integrationserfolg aus, liegt der eigentliche Grund dafür in der Tatsache, dass wir mit den Herzen die Migranten und somit die Integration eigentlich gar nicht wirklich wollen bzw. die Migranten nicht bereit waren, aus ihren geistigen und geographischen Ghettos herauszukommen. Näher kommen wir an die Messung von Integration leider nicht ran, aber wie sagt man so schön: „Lieber den Spatz in der Hand, als die Taube auf dem Dach.“

Und dieser Spatz in der Hand ist im Falle der Balanced Integration Card mitnichten ein zu verachtender Vogel, wie ich im abschließenden Abschnitt in Bezug auf Ulm auch zeigen werde. Anknüpfend an das Zitat von Hans Joachim Schnellhuber, das ich eingangs angeführt habe, möchte ich ausdrücklich wiederholen: die eigentliche Messung der Integration durch Indikatoren oder Kennzahlen ist nicht das entscheidende an der Balanced Scorecard. Denn wie habe ich schon mehrmals in dieser Arbeit doziert: Die BSC ist Management, nicht

Measurement! Es geht dabei also vielmehr um den Managementgedanken, ja die Managementphilosophie, der/die hinter der BSC steht, nicht primär um die Kennzahlen selbst.

Zur Verdeutlichung nochmals mit anderen Worten: Die Kennzahl ist nicht per se wichtig, sondern entfaltet ihre eigentliche Aufgabe darin, dass sie die Akteure in der Kommunalverwaltung zwingt, eine Sache von vorne bis hinten zu bedenken. Sie zwingt dazu, Ziele zu setzen, Maßnahmen zu entwickeln, zu formulieren und umzusetzen, sowie Verantwortlichkeiten zu vergeben. Die regelmäßige Überprüfung der Erreichung der Kennzahlen selbst ist lediglich krönender Abschluss bzw. wieder Neubeginn des ganzen Gedankenkonstruktes – dann nämlich, wenn die Zahlen „schlecht“ sind und man sich über die Verantwortlichen, die eingeleiteten Maßnahmen oder Projekte erneut Gedanken machen muss. Selbst wenn also die Kennzahl nur einen Richtwert darstellen kann, wie „gut“ oder „schlecht“ sich der bearbeitete Bereich (Bildung, Sprache, etc.) der Integration entwickelt hat, bleibt die eigentliche Aufgabe erfüllt: der Sinn einer Maßnahme wird hinterfragt, Projekte werden aufgearbeitet und über deren Weiterführen oder Terminierung werden Entscheidungen getroffen. Das eigentliche Ziel bleibt somit im Fokus, Informationsaustausch und Kommunikation finden statt, selbst wenn eine Kennzahl immer nur ein Annäherungswert sein kann. Man könnte meines Erachtens in einem ersten Schritt sogar ruhig soweit gehen, Bereiche der Integration in die BSC aufzunehmen, für die man zwar Projekte, Zeitpläne und Verantwortlichkeiten vergeben kann, die dazu passende Kennzahl aber (noch) nicht gefunden hat! Natürlich sollte man dann aus den Fortschritten auf der Lernkurve heraus mittelfristig durchaus eine passende Kennzahl finden. Doch im Vordergrund sollte zu aller erst das Projekt, das Ziel selbst sein; die Kennzahl an sich ist zwar wichtig, eine gewissen Verzögerung aber akzeptabel - das ist mit „Die BSC ist Management, nicht Measurement“ gemeint.

Dieser Lösungs- und Gedankenansatz der Scorecard ist übrigens natürlich auch auf ein ebenso drängendes wie komplexes Problem wie den Klimaschutz anwendbar, der – wie im Anfangskapitel über Migration dargelegt – ja auch mit der Thematik Integration zusammenhängt. Wir merken uns: die Probleme sind verschieden, der zielführende Lösungsansatz dagegen weist durchaus deckungsgleiche Elemente auf.

### ***Die Grenzen der Integrationspolitik ... oder warum man Integration steuern aber nicht erzwingen kann***

*„Integrationspolitik kann Integrationsprozesse erleichtern und unterstützen, sie aber nicht herbeiführen oder erzwingen.“*

(Hartmut Häußermann und Walter Siebel in: „Die Stadt als Ort der Integration von Zuwanderern“)<sup>279</sup>

Dieses Zitat bringt einen wichtigen Punkt in Sachen Integration vorzüglich zum Ausdruck: selbst wenn von politischer Seite her alle Signale in Richtung Integration auf „grün“ stehen – was angesichts der bereits zitierten Tatsache, dass nur 25% aller Gemeinden in Deutschland überhaupt über ein Integrationskonzept verfügen, sehr unwahrscheinlich erscheint - ist das keine Garantie dafür, dass sich die Bevölkerung auch entsprechend verhält. Das macht die Integrationspolitik trotz allen Bemühungen

<sup>279</sup> Vortrag bei der Verleihung des Schader-Preises in Darmstadt am 6. November 2003. Quelle: [http://www.schader-stiftung.de/docs/vortrag\\_preistraeger\\_endfassung.pdf](http://www.schader-stiftung.de/docs/vortrag_preistraeger_endfassung.pdf)

der Politik somit nicht zu einem definierbaren Input-Output Projekt, sondern der Ausgang bleibt nach wie vor unvorhersehbar. Es gibt bei solch komplexen Herausforderungen wie der Eingliederung Fremder in eine bestehende Gesellschaftsordnung keine einfachen Rezepte. Wie ich oben bereits geschrieben habe: die Gedanken sind frei – und ob die Menschen die nötige Sympathie und Empathie für die zu uns kommenden Migranten aufbringen oder nicht, kann nicht mit letzter Sicherheit gesagt werden. Der Staat kann – in unserem Fall über den Arm der kommunalen Integrationspolitik – lediglich unterstützend eingreifen. Er ist dabei wie ein Trainer einer Fußballmannschaft: er kann trainieren, er kann seinen Spielern ins Gewissen reden, er kann warnen, er kann mahnen und er kann die taktische Aufstellung der Mannschaft bestimmen. Doch ist sein Team erst auf dem Feld, ist er machtlos: er kann aktiv nicht mehr in das Geschehen eingreifen. Dann müssen seine Spieler beweisen, dass sie genug gelernt haben und das vermittelte Wissen auch umsetzen können, wenn es darauf ankommt. Übertragen auf die Gesellschaft bedeutet dies, dass der Staat sehr wohl durch die Gesetzgebung, durch Aufklärung in den Medien, durch Erziehung in den Bildungseinrichtungen, auch als Arbeitgeber, und vor allem natürlich über effektive kommunale Integrationspolitik (wie in dieser Arbeit propagiert) ein gutes Beispiel in Sachen adäquater Umgang mit Migranten geben kann. Doch wie sich dann jeder einzelne Bürger im Alltag gegenüber den Migranten verhält – ob er sie grüßt, ob er sie respektvoll behandelt, ob er sie ignoriert, ob er mit ihnen Dialekt oder gar „Baby-Deutsch“ oder Hochdeutsch spricht, ob er sie als gleichwertige Arbeitskollegen behandelt, etc. – das hat der Staat dann nicht mehr in der Hand.

Doch diese Erkenntnis relativiert meinen Ansatz, mit Hilfe der Balanced Integration Card die Integrationsprozesse zu steuern, mitzureden. Im Gegenteil: mir ist der eingeschränkte Handlungs- und Wirkungsradius einer staatlich „verordneten“ Integrationspolitik durchaus bewusst.

Deshalb setzte ich in Sachen Integration mit meiner BIC auch auf kommunaler Ebene an; dort, wo Politik allgemein noch „überschaubar“ ist.

Deshalb spreche ich auch davon, dass der Integrationsbeauftragte „wie einer Spinne im Netz gleich“ die Maßnahmen koordinieren soll. Maßnahmen, die die Mitarbeit von staatlichen und privaten Bildungsträgern, von Vertretern der Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmerschaft, von Vereinen und Migrantenvereinen erfordern.

Deshalb unterstreiche ich in diesem Zusammenhang auch die Vorzüge der BIC als Kommunikationsplattform für alle – für die Mitarbeiter des Integrationsamtes selbst, sowie auch für die gesamte Bürgerschaft einer Stadt.

Deshalb bestehe ich mit meiner BIC und dem dahinter gelagerten Controlling-Regelkreis auch darauf, dass ein grundlegendes Verständnis über die Integrationsdefinition zwingend erforderlich ist, bevor mit der Integrationsarbeit überhaupt erst begonnen werden darf.

Deshalb bringe ich auch die Vorzüge der Flexibilität der BIC zum Tragen: welche Dimensionen der Integration herangezogen werden entscheidet jede Kommune selbst.

Deshalb ist es auch so wichtig, dass ein laufender „Feedback-Prozess“ erarbeitet wird, der bisherige Maßnahmen kritisch hinterfragt, bestehende Projekte auf deren Durchschlagskraft hin durchleuchtet und somit immer wieder deren Effektivität („Tun wir das richtige?“) und deren Effizienz („Tun wir die Dinge richtig?“) auf den Prüfstand stellt.



Kurzum: gerade weil mir bewusst ist, dass staatlich verordnete Integration nicht „per Knopfdruck“ funktionieren kann, muss die Politik experimentieren – sie muss versuchen, den Bürger mal von dieser, mal von jener Seite für die Integration zu erwärmen; mal mit diesem, mal mit jenem Projekt auf die Schwierigkeiten von Einwanderern in unserer Gesellschaft hinzuweisen; mal mit diesem, mal mit jenem Schwerpunkt die vielerorts drohende Gettoisierung zu vermeiden suchen. Das erfordert eine hohe Flexibilität – und die Balanced Integration Card hat sie!

Mein Vorschlag und Versuch also, mit dieser Balanced Integration Card die Integration messbar und somit auch steuerbar zu machen, zeugt folglich keineswegs von Ignoranz der Komplexität des Integrationsprozesses. Vielmehr beruht er auf meiner Erkenntnis und meiner festen Überzeugung, dass schwierige Herausforderungen nicht durch „theoretisches Grübeln bis zur perfekten Lösung“<sup>280</sup> gemeistert werden, sondern durch kontinuierliches und pragmatisches Herantasten unter ständiger Anwendung des gesunden Menschenverstandes. Die tausenden von Textseiten zum Thema Integration, die ich bei meiner Recherche im Internet und in verschiedenen Bibliotheken gefunden habe, haben für sich genommen noch überhaupt nichts für die Migranten bewirkt – schlimmer noch: die Autoren – ob Professoren, Doktoren, Philosophen, Soziologen, Psychologen oder die vereinzelt Praktiker – haben oftmals widersprüchliche Meinungen dazu, was Integration überhaupt ist und was ihr somit förderlich ist und was nicht. Meine Balanced Integration Card ist ein Werkzeug, das ein von mir beschriebene „Herantasten“ an die Integration ermöglicht, denn wie formulierte Albert Einstein so schön: *„Nur wer nicht sucht, ist vor Irrtum sicher.“*<sup>281</sup> Die BIC ermöglicht dieses Suchen, indem sie eine zwingende strukturierte und zielorientierte Denkweise verbindet mit einer inhaltlichen Flexibilität; diese Flexibilität – gemäß dem Zitat von Albert Einstein – ist es, die Raum für individuelle Schwerpunkte, Ansätze und Experimente lässt, bis vielleicht eines Tages der „Königsweg“ zur Integration gefunden ist. Bis dahin ist und bleibt die BIC in meinen Augen aber ein idealer Wegbegleiter für kommunale Integrationspolitik, denn: Erfolgreiche Integration ist wirklich kein Zufall!

<sup>280</sup> Die akademische Diskussion zum Thema Integration hat Zeit: sie kann auch dann noch weitergeführt werden, wenn die Integration selbst gescheitert ist. Denn diejenigen Akademiker und Gelehrten, diejenigen Politiker und diejenigen wenigen interessierten und aufgeklärten Bürger, die sich in der Regel mit diesem Thema befassen, werden in ihrem Privatleben selten direkt mit den Problemen einer gescheiterten Integration zu tun haben: in ihren Eigenheimen in gehobener Wohngegend, in ihren gesicherten Positionen samt gutem Verdienst und ihrer gesicherten Rente lässt es sich einfach und ausschweifend über diesen oder jenen Detailspekt der Integration sprechen. An der „Front“ sind sie nicht: weder haben sie täglichen Kontakt mit Ausländern (zumindest nicht mit denen, die integriert werden müssen), noch laufen sie irgendeine Gefahr, mit den Migranten in irgendeiner Weise in Konkurrenz (z.B. um den Arbeitsplatz) treten zu müssen. Eine Umsetzung der Ideen ist von ihnen ebenso wenig zu erwarten, wie beispielsweise die Zustimmung von Landespolitikern zur Auflösung ihres Bundeslandes. Dem Praktiker Gerhard Wörner steigt angesichts solcher Passivität die Zornesröte ins Gesicht. Er konstatiert: *„Wir diskutieren seit 25 Jahren immer wieder die gleichen Fakten aufs Neue. Es gibt nichts wirklich Neues; neu wäre es, wenn man die vielen Vorschläge nicht nur endlos weiterdiskutieren, sondern endlich mal Geld in die Hand nehmen und sie ausprobieren würde.“*

<sup>281</sup> Ein Zitat, das Albert Einstein zugeschrieben wird.

## Kapitel VII) Seitenblicke: Controlling und die Balanced Scorecard außerhalb der freien Wirtschaft - ein Konzept setzt sich durch

Bevor ich nun endgültig dazu komme, die Balanced Score Card auf die Integrationsbemühungen einer Kommune zu übertragen und somit in eine Balanced Integration Card zu verwandeln, möchte ich noch einen letzten Schwenk machen. Ich möchte darauf eingehen wie andere Organisationen bereits mit Erfolg versucht haben, das aus der Betriebswirtschaft stammende Konzept des Controlling allgemein und das Werkzeug der Balanced Scorecard im Besonderen auf Bereiche außerhalb der freien Wirtschaft zu übertragen. Im Fokus steht dabei natürlich die kommunale Verwaltung

### **Die Balanced Scorecard für Non-Profit Organisationen**<sup>282</sup>

Die BSC entstand in erster Linie als Antwort auf Defizite, die bei Unternehmen der freien Wirtschaft festgestellt wurden: unzureichendes eindimensionales Finanzdenken sowie das Fehlen einer Verbindung zwischen strategischem und operativen Plänen und Handeln. Ungeachtet dessen haben die Erfinder der BSC Kaplan und Norton „... die Übertragung des BSC-Konzepts auf öffentliche Verwaltungen und Non-Profit-Organisationen ausdrücklich befürwortet ...“<sup>283</sup>

Überhaupt ist eine Unterscheidung zwischen privatwirtschaftlichen Firmen und beispielsweise der öffentlichen Verwaltung bezüglich guten Managements überhaupt nicht gerechtfertigt. So schreiben Klaus Rosino und Roman Stöger vom renommierten Malik Managementzentrum in St. Gallen diesbezüglich, „... dass es keinen Unterschied zwischen Forprofit und Nonprofit Organisationen gibt – was Professionalität in der Führung betrifft. Nur der Unterschied zwischen professionellem Management und unprofessionellem Management ist relevant.“<sup>284</sup>

Sie fahren fort: „Die Aufgaben wirksamer Führung beginnen damit, dass <<für Ziele zu sorgen>> ist. Nur dann kann man auch von der Existenzberechtigung einer Organisation sprechen. Um Ziele umzusetzen, müssen Führungskräfte <<organisieren>> und <<entscheiden>>, <<kontrollieren, messen, beurteilen>>.“<sup>285</sup>

In das gleiche Horn stößt Professor Dr. Günther E. Braun, der in seiner Arbeit über Controlling als betriebswirtschaftlicher Ansatz im New Public Management speziell für die kommunale Verwaltung konstatiert: „Letztlich ist ein Controller als Informationsmanager anzusehen, der die Informationsbereitstellung und –

<sup>282</sup> In der Literatur finden sich Diplomarbeiten und andere Werke, die sich intensiv mit dieser Thematik beschäftigen. Als Beispiel möchte ich die Arbeit von Renate Hoffmann heranziehen, die in ihrer Diplomarbeit „Die Einsatzmöglichkeiten der Balanced Scorecard in der Öffentlichen Verwaltung“ diese spezielle Form der Non-Profit Organisation genau untersucht hat. Quelle:

[http://www.fachhochschule.at/FH/DA.nsf/9034A8DB27D76373C1256CFD002971F7/\\$FILE/9610058010\\_da.pdf](http://www.fachhochschule.at/FH/DA.nsf/9034A8DB27D76373C1256CFD002971F7/$FILE/9610058010_da.pdf).

<sup>283</sup> Susanne König, Mette Rehling: „Zur Übertragbarkeit der Balanced Scorecard auf ein zukunftsgerichtetes Personalmanagement der öffentlichen Verwaltung“ (2002), S. 13. Quelle: <http://www.uni-oldenburg.de/orgpers/DiskussionsPapier-01-02.pdf>

<sup>284</sup> Klaus Rosino, Roman Stöger: „Management in Nonprofit Organisationen“, Malik Managementzentrum St. Gallen, S. 7. Quelle:

<http://www.mom.ch/htm/448/de/Detailansicht.htm?sortierung=manuell&returnList=446&cpmedium=&artikelgruppe=4939>.

<sup>285</sup> Ebenda.

*verdichtung initiiert und ggf. selbst daran mitwirkt. (...) Funktional gesehen, stehen [beim kommunalen Controlling, der Verf.] Planung, Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns im Mittelpunkt. Innerhalb der Planung ist vor allem die Zielbildung bedeutsam. Es geht um die Festlegung der ... Ziele auf unterschiedlichen Ebenen des politischen und administrativen Systems. (...). Diese Vereinbarung der Ziele ist eine Voraussetzung, um Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit des kommunalen Handelns erfolgreich zu steuern.*<sup>286</sup>

Wie ich in Kapitel V dargelegt habe, setzt die BSC genau dort an: sie unterstützt, ja sie erzwingt geradezu diese Bereiche, indem sie für Ziele sorgt, die dann gemessen werden und somit den Führungskräften helfen, die Lage besser zu beurteilen um somit dann auch die richtigen Entscheidungen treffen zu können.

Ob in privatwirtschaftlichen Unternehmen oder in der öffentlichen Verwaltung: in jedem Fall ist die BSC ein legitimes und nützliches Managementsystem. Die jeweilige Ausarbeitung der BSC in der öffentlichen Verwaltung geschieht freilich genauso situationsabhängig und flexibel, wie das bei der BSC in der Privatwirtschaft von statten geht. Im Folgenden möchte ich nun erst kurz auf die Übertragbarkeit des BSC-Konzeptes auf die öffentliche Verwaltung aus theoretischer Sicht eingehen um danach – stellvertretend für alle anderen existierenden Fälle – ein konkretes Beispiel liefern, wie die BSC bereits heute in der öffentlichen Verwaltung angewandt wird.

## Die BSC in der öffentlichen Verwaltung

Die Antwort auf die Frage, ob man die BSC auch in der öffentlichen Verwaltung anwenden könne, sowie die diesbezüglichen Pro und Kontra, hat Renate Hoffmann in beeindruckender Weise bereits positiv gegeben: in ihrer Arbeit „Die Einsatzmöglichkeiten der Balanced Scorecard in der öffentlichen Verwaltung“<sup>287</sup> hat sie gezeigt, welche Hürden es bei der Übertragung auf die öffentliche Verwaltung zu überspringen gilt und wie man dies bewerkstelligt. Wer Zweifel an der allgemeinen Machbarkeit der Anwendung der BSC im nicht betriebswirtschaftlichen Bereich hat, wird sie sicherlich nach der Lektüre dieser Arbeit zerstreuen können.

Zum gleichen Ergebnis kommt eine andere Arbeit. In ihrer Studie „Die Balanced Scorecard in der öffentlichen Verwaltung“ kommen die Autoren Horak, Scharenthor und Furtmüller zu dem Fazit: die Untersuchungen haben gezeigt, *„dass die BSC gut für den Einsatz in der öffentlichen Verwaltung geeignet ist. Dies ist insbesondere der Tatsache zu verdanken, dass ihre Logik (Ziel, Messgröße, Zielwert, Maßnahme) auf eine Vielzahl von Situationen und Herausforderungen anwendbar ist. Die von der BSC geforderte Ausgewogenheit der Ziele kommt dabei der vielschichtigen Zielstruktur in der öffentlichen Verwaltung entgegen.“*<sup>288</sup>

<sup>286</sup> Braun, Günther E., Kommunales Marketing und Controlling als betriebswirtschaftliche Ansätze innerhalb des New Public Management, in: „Kommunales Management in Wandel“, Wissenschaftsförderung der Sparkassenorganisation (Hrsg.), Deutscher Sparkassenverlag, Bonn 1997.

<sup>287</sup> Renate Hoffmann, „Die Einsatzmöglichkeiten der Balanced Scorecard in der öffentlichen Verwaltung“, Diplomarbeit an der FH Wien, 2004. Quelle: [http://www.fachhochschule.at/FH/da.nsf/0/9034a8db27d76373c1256cfd002971f7/\\$FILE/9610058010\\_da.pdf](http://www.fachhochschule.at/FH/da.nsf/0/9034a8db27d76373c1256cfd002971f7/$FILE/9610058010_da.pdf)

<sup>288</sup> Christian Horak, Franz Schwarenthofer, Stefan Furtmüller: „Die Balanced Scorecard in der Öffentlichen Verwaltung – Vorgehensweise bei der Einführung unter Berücksichtigung der Besonderheiten in der öffentlichen Verwaltung.“ Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport, in Zusammenarbeit mit Contrast Management Consulting. Wien, Januar 2002. Quelle: [http://www.controlling-portal.org/file\\_upload/Horak-S-F-BSC\\_in\\_der\\_oeffentl.\\_Verwaltung.pdf](http://www.controlling-portal.org/file_upload/Horak-S-F-BSC_in_der_oeffentl._Verwaltung.pdf)

Die Tatsache, dass die beiden eben genannten Beispiele aus Österreich stammen, mag uns höchstens insofern beunruhigen, als es darauf hinweist, dass wir in Deutschland (wieder mal) dabei sind, einen Trend zur Professionalität zu verschlafen. Inhaltlich mindert es die Aussagekraft und deren Übertragbarkeit auf Deutschland nicht: erstens ist uns Österreich in der Struktur der öffentlichen Verwaltung sehr ähnlich (bzw. wir ihnen – wie man das auch immer sehen mag) und zweitens – und das ist ja die Grundaussage beider Studien – ist die BSC aufgrund ihrer Beschaffenheit durchaus in der Lage, auf etwaige Unterschiede einzugehen und trotzdem ihren Zweck zu erfüllen.

Waren die bisher erwähnten Beispiele eher auf die Übertragbarkeit der BSC auf die öffentliche Verwaltung ganz allgemein zugeschnitten, möchte ich nun konkret werden. Es gibt nämlich durchaus einige gute Exempel der diesbezüglichen Anwendung. Ein Beispiel das beinahe Modellcharakter hat, ist die Stadt Charlotte in den USA. Aus diesem Grund möchte ich ein wenig genauer auf den Einsatz der BSC in dieser amerikanischen Großstadt Bezug nehmen.

### Beispiel: Die City-Scorecard der Stadt Charlotte

*„Die Verwaltungen sollten mit dem Beginn der Institutionalisierung ihrer Strategieumsetzung nicht warten, bis sie das perfekte Leistungs-Messungs-System erfunden haben.“<sup>289</sup>*

Die Stadt Charlotte hat über 600,000 Einwohner und war schon sehr früh darum bemüht, im Sinne von Effektivität und Effizienz eine moderne Verwaltung zu etablieren. Nachdem sie bereits 1972 mit „Management by Objectives“ („Führen durch Zielvorgaben“) gearbeitet hatte, führte sie 1994 die Balanced Scorecard ein. Diese Bemühungen wurden auch sehr schnell außerhalb der Stadtgrenzen anerkannt und 1995 mit dem ersten Preis des „City Livability Awards“ – zu Deutsch ungefähr „Preis für Lebensqualität“ belohnt.

Besonders hervorgehoben wurde dabei die Leistung von Charlotte, „Standards zu setzen, die gute Kommunalpolitik messbar machen“.<sup>290</sup>

Die Entscheidungsträger und Fachleute in Charlotte (die sich selbst auch City Manager nennen) hatten sich damals auf die folgenden Perspektiven der City-Scorecard festgelegt<sup>291</sup>:

<sup>289</sup> Vom Verfasser übersetzt. Im Original: „Governments should not wait until they have devised the perfect performance measurement system to begin institutionalizing organizational change.“ Autor: Kim Eagle, „Translating Strategy – Public Sector Applications of the Balanced Scorecard“. Quelle: <http://www.charmeck.org/NR/rdonlyres/ejqorm326ncdhab4jgii7c4pkow2cxfnunjn3p2ot5etkbknpk3a53fvy3jriqvblip3ej26kxzzlq3xy3jkvfx7xd/Charlotte+Scorecard+OctGFR04.pdf>.

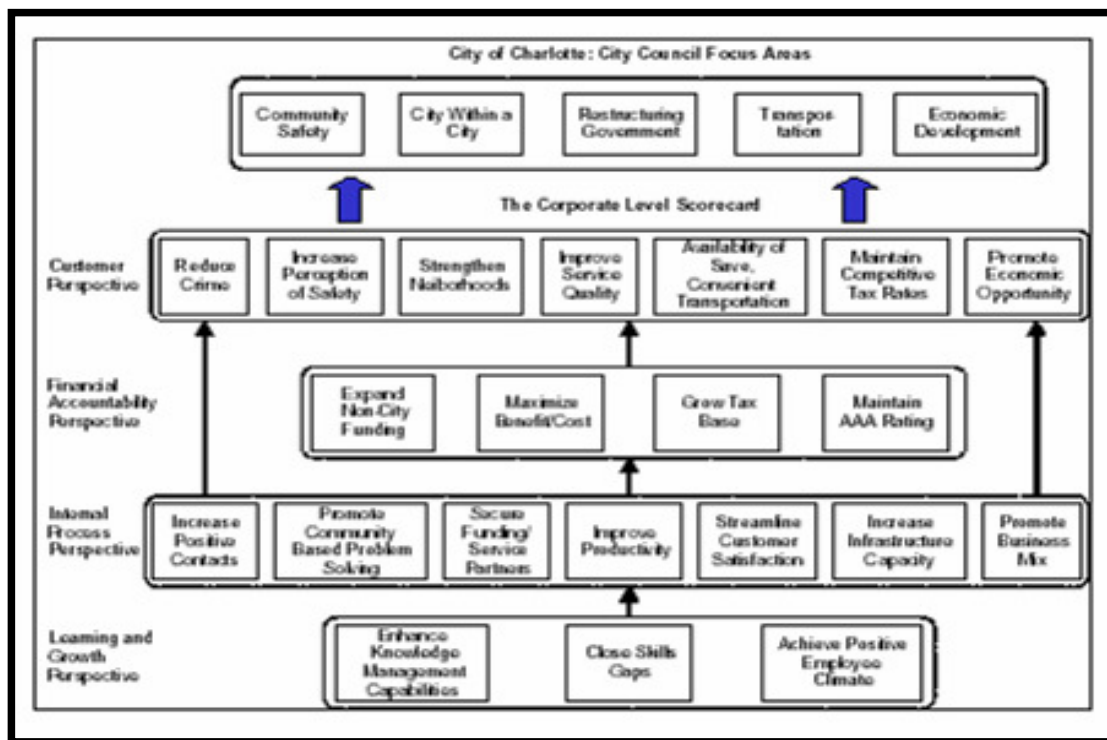
<sup>290</sup> Vom Autor übersetzt. Im Original: „setting the standard by which to measure good local government“ Quelle: [http://216.1.6.76/cgi-bin/MsmGo.exe?grab\\_id=66621266&EXTRA\\_ARG=&CFGNAME=MssFind%2Ecfcg&host\\_id=1&page\\_id=79&query=Balanced+Scorecard&hiword=BALANCED+SCORECARD+BALANCE+BALANCES+BALANCIN](http://216.1.6.76/cgi-bin/MsmGo.exe?grab_id=66621266&EXTRA_ARG=&CFGNAME=MssFind%2Ecfcg&host_id=1&page_id=79&query=Balanced+Scorecard&hiword=BALANCED+SCORECARD+BALANCE+BALANCES+BALANCIN)

<sup>291</sup> Aus: Renate Hoffmann, „Die Einsatzmöglichkeiten der Balanced Scorecard in der Öffentlichen Verwaltung“, S. 61 f. Quelle: [http://www.fachhochschule.at/FH/DA.nsf/9034A8DB27D76373C1256CFD002971F7/\\$FILE/9610058010\\_da.pdf](http://www.fachhochschule.at/FH/DA.nsf/9034A8DB27D76373C1256CFD002971F7/$FILE/9610058010_da.pdf).

- Kundenperspektive. Kontrollfrage: Liefert die Stadt, was die Bürger wirklich wollen?
- Finanzperspektive. Kontrollfrage: Werden die Mittel effizient eingesetzt?
- Interne Prozessperspektive. Kontrollfrage: Kann die Stadt die Prozesse zur Leistungserstellung verändern und dabei verbessern?
- Lern- und Entwicklungsperspektive. Kontrollfrage: Stellt die Stadt die richtige Infrastruktur und genügend Ausbildung für die Mitarbeiter zur Verfügung, damit eine ständige Verbesserung möglich ist?

Hinter jeder dieser Perspektiven stehen Ziele, die dann mit Maßnahmen, Verantwortlichkeiten und Kennzahlen versehen werden. Diese wiederum sind dann – gemäß der BSC Idee - eingebettet in eine Vision und die für deren Umsetzung nötigen Strategien. Abbildung 7.1 zeigt in der Übersicht, wie diese City-Scorecard aufgebaut ist.

**Abbildung 7.1: Die City-Scorecard von Charlotte**



Quelle: Renate Hoffmann, S. 63.

Um die Schlagkräftigkeit und Durchsetzbarkeit der jeweiligen Ziele zu erhöhen, hat die City of Charlotte dann für jede „Focus Area“, also für jeden Schwerpunkt, eine Unter-Scorecard entworfen. So wurde beispielsweise die Focus Area „Transportation“, also Verkehr, ausgewählt und mit einer eigenen BSC versehen: es wurde eine Vision samt Strategie formuliert, Perspektiven ausgewählt, und wieder entsprechende Kennzahlen, Maßnahmen und Verantwortlichkeiten ausgearbeitet.

Die Verantwortlichen in Charlotte haben außerdem erkannt, dass die BSC keinesfalls etwas Statisches ist. Im Gegenteil: seit ihrer Einführung wurde die City-Scorecard kontinuierlich angepasst bzw. verbessert. Eine Balanced Scorecard ist

nichts "Endgültiges", sie „lebt“ und berücksichtigt Trends und Veränderungen. Charlotte's City Manager bringen es auf den Punkt: „*We learn and we keep trying.*“

Ich führe das Beispiel der Großstadt Charlotte ganz bewusst auf, um zwei Dinge zu verdeutlichen. Zum einen ist jede BSC anders – sie kann je nach Umfeld spezifisch auf die Bedürfnisse der jeweiligen Organisation zugeschnitten werden. Zum anderen ist es möglich – und von Kaplan und Norton auch als eine gangbare Variante vorgesehen – eine BSC aufzuteilen in „Unter-BSC“. Diese greifen dann wiederum alle ineinander und bilden somit die Komplexität einer Organisation entsprechend ab. Wir sehen wieder mal: die Balanced Scorecard ist ein sehr flexibles Instrument, ein vielseitiges Handwerkszeug. Diese Feststellung wird auch von dem folgenden Beispiel untermauert, das jedoch nicht mehr aus der öffentlichen Verwaltung stammt.

### **Die Gender Scorecard des Kulturwirtschaftlichen Gründerzentrums in Bochum**

Ein sehr interessanter Controlling-Ansatz ist vom „Zentrum Frau in Beruf und Technik“ im Rahmen der Projektplanung für das kulturwissenschaftliche Gründerzentrum im Bochum initiiert und implementiert worden: das Gender-Controlling. Während es beim Thema Integration auch und vor allem um Gleichberechtigung und Chancengleichheit für Menschen mit Migrationshintergrund geht, liegt der Fokus beim Gender Mainstreaming auf der Gleichberechtigung und Chancengleichheit zwischen Mann und Frau. Die Initiatoren sehen das Gender-Controlling als *„eine wichtige Aktivität im Rahmen von Gender Mainstreaming.“*<sup>292</sup>, Controlling also als integraler Bestandteil des Gender Mainstreaming Prozesses.

Doch anstatt irgendein Controlling-Ansatz zu wählen, entschieden sich die Damen (und wohl auch einige Herren) des „Zentrum Frau in Beruf und Technik“ für die Übernahme und Anpassung der Balanced Scorecard von Robert S. Kaplan und David P. Norton. Diese wandelten sie ab und taufen sie auf den Namen „Gender Scorecard“. Die Gender Scorecard ist ihrer Meinung nach ganz besonders gut geeignet, *„... da sie quantitative und qualitative Größen miteinander in Verbindung bringt. Sie unterstützt die Operationalisierung und Umsetzung einer Strategie – z.B. Gender Mainstreaming – bis in die einzelnen Arbeitsbereiche eines Projekts. So ermöglicht sie eine wirksame Erfolgskontrolle.“*<sup>293</sup> Die Gründer der Gender Scorecard haben sich also nicht von der Komplexität ihrer Lebensaufgabe Gender Mainstreaming – also des Eintretens für die Gleichberechtigung von Mann und Frau in allen Gesellschaftsbereichen – erschrecken lassen, sondern sind konstruktiv und methodisch an die Sache herangegangen.

Werfen wir nun einen Blick auf die ausgewählten Perspektiven der Gender Scorecard. Rufen wir uns dazu kurz die Perspektiven der Balanced Scorecard nach Kaplan und Norton in Erinnerung: Finanz, Kunde, Interne Prozesse, Lernen und Entwicklung. Die Väter und Mütter der Gender Scorecard haben den Grundgedanken der Scorecard beibehalten, aber die ausdrückliche Feststellung von Kaplan und Norton, jede Scorecard sei ein Einzelwerk und daher gäbe es *die* BSC nicht, beim Wort genommen: von den Ursprungsperspektiven ist praktisch nichts übrig geblieben.

<sup>292</sup> Gender Mainstreaming als Prozess, Gender Controlling, S. 51. Quelle: <http://www.zfbt.de/RZGender-Kapitel4.pdf>

<sup>293</sup> Ebenda, S. 52.



Die Perspektiven der Gender Scorecard heißen Handlungsfelder und sie lauten:

- Arbeiten und Leben
- Repräsentanz und Partizipation
- Nutzbarkeit der Angebote
- Kommunikation und Kooperation
- Image und Marketing

Selbstverständlich wurden die jeweiligen Handlungsfelder bzw. Perspektiven mit Zielen, Indikatoren, Zielwerten und Istwerten hinterlegt. Also Beispiel möchte ich an dieser Stelle kurz das Handlungsfeld „Repräsentanz und Partizipation“ erwähnen. Das Hauptziel hinter dieser Perspektive lautet: *„Im Kulturwirtschaftlichen Gründerzentrum sind alle Gruppen (Nutzer/innen, Kunden/innen, Mitarbeiter/innen, Berater/innen, usw.) sowohl Männer als auch Frauen chancengleich vertreten.“*<sup>294</sup> Dieses Hauptziel wurde dann in Teilziele untergliedert, die z.B. lauten *„Mindestens 40% Mieterinnen sind im Gründungszentrum angesiedelt“*<sup>295</sup>. Dieses Teilziel wird mit dem Indikator „Frauenanteil/Männeranteil“ hinterlegt, der Zielwert ist entsprechend mit 40% angesetzt und die dazugehörigen Istwerte werden kontinuierlich (z.B. monatlich) aufgezeichnet und kommuniziert.

Warum habe ich gerade dieses Beispiel gewählt? Zum einen denke ich, dass sich die Ziele Gender Mainstreaming und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund vom Grundgedanken her, aber auch in Bezug auf die dazu nötige praktische Arbeit, sehr ähnlich sind. Der andere Grund ist viel konkreter: das Beispiel zeigt sehr gut, wie aus einer sehr allgemeinen, nebulösen Vision - die der Gleichberechtigung von Mann und Frau - mit Hilfe des Gender Scorecard Ansatzes und dem dazugehörigem Controlling, handfeste, konkrete Maßnahmen sowie Steuerungs- bzw. Kontrollmöglichkeiten aufgebaut werden können. Das ist es, was man gemeinhin unter „Operationalisierung“ versteht: es werden *„konkrete Ziele abgeleitet und Indikatoren entwickelt, die den Grad der Zielerreichung überprüfbar machen.“*<sup>296</sup>

Der Leser mag sich selbst ein ausführliches Bild der Gender Scorecard unter der bereits mehrmals zitierten und angegebenen Quelle im Internet machen. Merke: jedes noch so komplexe Problem kann angepackt werden, wendet man dabei den richtigen Denk- bzw. Lösungsansatz an!

### **Weitere Beispiele und Anregungen**

Ich könnte noch fortfahren und weitere Beispiele liefern, die allesamt von der Praxistauglichkeit des Balanced Scorecard-Ansatzes in Non-Profit Organisationen bzw. in Organisationen, denen man einen solchen ursprünglich betriebswirtschaftlichen Ansatz nicht zuordnen würde, zeugen. Da dies jedoch den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen würde, werde ich mich darauf beschränken, telegrammstilartig einige weitere BSC-Modelle aus der Praxis zu skizzieren - natürlich mit den entsprechenden Quellenangaben:

<sup>294</sup> Ebenda, S. 59.

<sup>295</sup> Ebenda, S. 59.

<sup>296</sup> Ebenda, S. 52.



- Die BSC bei der Polizei in Baden-Württemberg („Die Balanced Scorecard als Controlling-Ansatz für die Polizei“)<sup>297</sup>
- Die BSC beim VfB Stuttgart („Die Geheimwaffe des VfB Stuttgart“)<sup>298</sup>
- Die Stadt New York (in der der damalige Bürgermeister Rudolph W. Giuliani die Ausreden über den schlechten Zustand der Stadt „*Was wollen Sie machen, die Stadt ist unregierbar*“<sup>299</sup> satt hatte, und deshalb ein computergestütztes Statistiksystem mit dem Namen Compstat entwerfen ließ, das Indikatoren zu den relevanten Bereichen der Stadtverwaltungsressorts aufzeichnete. Ausgehend vom Police Department führte er in jeder Behörde der Stadtverwaltung ein solches Kontrollsystem ein und stellte zufrieden fest: „*Nach der Einführung dieses Systems, mit dem sich beweisen ließ, welche Ergebnisse erzielt wurden, zog diese Ausrede* [die Stadt sei unregierbar, der Verf.] *nicht mehr. Compstat bedeutete einen wahren Kulturschock.*“<sup>300</sup> Das von Rudolph W. Giuliani angestoßene System Compstat ist zwar keine Balanced Scorecard, die Idee dahinter ist aber durchaus vergleichbar und aus diesem Grund erwähne ich dieses Beispiel der Stadt New York.)
- Die BSC in der Stadtverwaltung Essen (Die Stadt Essen führt ihre Verwaltung im Stile eines Konzerns und hat unter anderem den strategischen Schwerpunkt „Interkulturelle Orientierung“. Hinter diesem Schwerpunkt liegen strategische Amtsziele, die dem Konzept der BSC folgend untergliedert sind in die Perspektiven Kunde/Bürger, Finanzen, Prozesse und Entwicklung. Jede dieser Perspektiven ist dann „lehrbuchmäßig“ mit Projekten, Zeitplänen, Verantwortlichen hinterlegt, deren Erfolg mit Kennzahlen gemessen wird.)<sup>301</sup>

Diese Beispiele sollen dazu dienen dem Leser Mut zu machen: es wurde und wird bereits an anderen Orten erfolgreich versucht, komplexe Problemfelder strukturiert und methodisch stringent in den Griff zu bekommen. Auch und gerade Kommunen verlassen sich hierbei zunehmend auf Managementmethoden, die ursprünglich aus der Betriebswirtschaft stammen – Methoden wie es die Balanced Scorecard eine ist.

Und doch gibt es gerade beim Thema Integration noch erheblichen Nachholbedarf: nur jede fünfte deutsche Kommune hat überhaupt ein Integrationskonzept! Alle anderen Städte befinden sich integrationspolitisch betrachtet also noch – gemäß Abbildung 4.2 – in der Phase der Ignoranz bzw. der Improvisation. Das sollte man durchaus als negativ erachten. Andererseits kann man es aber auch als Vorteil sehen: diejenigen Gemeinden, die noch nicht über ein Integrationskonzept verfügen, müssen das Rad nicht neu erfinden. Sie können bei denjenigen „abschreiben“, die es bereits bis in die Phase der Integration geschafft haben. So ein „Aufholprozess“ geht in der Regel viel schneller, als wenn alle Erfahrungen und Fehler selbst gemacht

<sup>297</sup> Quelle: [http://www.iku.fh-wiesbaden.de/Veranstaltungen/erstes\\_Halbjahr\\_2002/BALANCED/Txt\\_Binninger.pdf](http://www.iku.fh-wiesbaden.de/Veranstaltungen/erstes_Halbjahr_2002/BALANCED/Txt_Binninger.pdf)

<sup>298</sup> Quelle : <http://www2.handelsblatt.com/pshb/fn/relhbi/sfn/buildhbi/cn/GoArt!200014,200812,712559/SH/0/depot/0/>

<sup>299</sup> Rudolph W. Giuliani, Leadership, Verantwortung in schwieriger Zeit, Meine Prinzipien erfolgreicher Führung, (2002), Goldmann Verlag, S. 98.

<sup>300</sup> Ebenda, S. 98.

<sup>301</sup> Quelle: <http://mgsff.projekte.boehm.de/soziales/integration/zuwanderung/material/integrationsarbeit-handbuch.pdf>, S. 82 ff.

werden müssen. Auch wenn man sie suchen muss, so gibt es trotzdem einige auf Hochtouren laufenden „Integrationsmaschinen“, die ihr erlangtes Know-how auch bereit sind weiterzugeben – das weiter oben vorgestellte Wien ist nur ein Beispiel.

Ein anderes Beispiel für einen integrationstechnischen Multiplikator ist das Bundesland Nordrhein-Westfalen: aufgrund seiner hohen Dichte an Migranten in seinen Städten, ist unser bevölkerungsreichstes Bundesland sehr am Wissenstransfer bezüglich Integration interessiert. Folgerichtig hat das Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie im Jahre 2004 das Handbuch „Integrationsarbeit – effektiv organisiert“ veröffentlicht – ich habe es oben bereits mehrmals zitiert. Die Herausgeber zielen darauf ab, *„den Kommunen mit dem Handbuch eine praktische Hilfestellung für die Organisation ihrer Integrationsarbeit an die Hand“*<sup>302</sup> zu geben. Und das gelingt meines Erachtens durchaus. Dieses Handbuch versteht es vorbildlich, theoretische Konzepte mit praktischen Beispielen zu verknüpfen. Darüber hinaus erläutern die Autoren in diesem Werk auch ganz konkret die Integrationsarbeiten von fünf (Vorbild-) Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Diese Kommunen wenden zwar nicht dezidiert den Balanced-Scorecard Ansatz an (wobei die Stadt Essen diesem doch sehr nahe kommt), aber sie alle gehen das Thema Integration strukturiert und methodisch an.

Die Bertelsmann Stiftung sowie das Bundesministerium des Innern sind einen anderen Weg gegangen, um denjenigen Kommunen, die bisher noch keine Integrationsanstrengungen unternommen haben, Vorschläge zu machen und Vorbilder zu geben: sie haben kurzerhand einen Wettbewerb ausgeschrieben, der Städte, Gemeinden und Landkreise in ganz Deutschland dazu aufrief, ihre Erfahrungen, Konzepte und Ratschläge zum Thema Integration vorzustellen. Aus den über 100 Beiträgen, die daraufhin bei der Bertelsmann Stiftung eingingen, wurden im ersten Schritt 23 Endrundenteilnehmer ausgewählt, ehe dann schließlich vier Preisträger ermittelt wurden. Die Publikation mit dem Titel „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“<sup>303</sup> ist neben der Vorstellung der jeweiligen Konzepte auch und vor allem eine Zusammenfassung von „Erfolgsfaktoren für kommunale Integrationspolitik.“ Diese Faktoren reichen von Themen wie „Integration als Querschnittsaufgabe verankern“ über „Kommune als Arbeitgeber: Zeichen setzen“ bis zu „Erfolge messen“. Neben dem oben erwähnten Handbuch für Kommunen gehört diese Publikation mit zum Besten, was Kommunen, die sich der Integrationsarbeit annehmen möchten, derzeit in Deutschland an praxistauglicher Integrationsliteratur finden werden.

Sowohl das Handbuch „Integrationsarbeit – effektiv organisiert“, als auch die Publikation „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“ sollten für diejenigen vier Fünftel der Gemeinden, die noch nicht über ein kommunales Integrationskonzept verfügen, Anleitung genug sein, endlich mit der Integrationsarbeit zu beginnen.

<sup>302</sup> Das Sozialministerium des Landes Nordrhein-Westfalens, „Ein Handbuch für Kommunen, Integrationsarbeit – effektiv organisiert“ (2004), S. 25. S. 6.

<sup>303</sup> Die Publikation „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“ ist entweder direkt bei der Bertelsmann Stiftung, oder aber beim Bundesministerium des Innern als kostenpflichtiges Buch erhältlich. Eine Kurzversion davon gibt es kostenlos im Internet, zum Beispiel unter: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_16207\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_16207_2.pdf) oder unter [http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2006/Integration\\_kein\\_Zufall\\_Kurzfassung\\_templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Integration\\_kein\\_Zufall\\_Kurzfassung.pdf](http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2006/Integration_kein_Zufall_Kurzfassung_templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Integration_kein_Zufall_Kurzfassung.pdf).

## Kapitel VIII) Lösungsansatz: Die Balanced Integration Card für Ulm

*„Diversitätspolitik in einer Stadt kann langfristig nur dann Erfolg haben, wenn sie weitgehend im Konsens mit allen wahlberechtigten Bürgern durch kommunales Management kontrolliert, evaluiert und durch stetige Lernbereitschaft angepasst und erneuert wird.“<sup>304</sup>*  
(Professor Dr. Georg Barfuß, langjähriger Bürgermeister der Stadt Lauingen)

Nachdem ich nun viele Seiten darüber geschrieben habe, wie eine Balanced Integration Card theoretisch aussehen könnte, möchte ich im jetzigen Kapitel ein umsetzungsreifes Konzept zur Einführung einer BIC am Beispiel der Stadt Ulm vorlegen. Anhand dieses Konzeptes werde ich aufzeigen, wie Integration auf kommunaler Ebene konzeptionell angepackt und umgesetzt werden kann.

### **In Ulm und um Ulm herum: Eine Stadt stellt sich vor**

*„Actum Hulmam palatio regio in Die nomine feliciter. Amen.“*

*„Mit diesem lateinischen Satz beginnt die „offizielle“ Geschichte Ulms: Am 22. Juli 854 besiegelt König Ludwig der Deutsche in der Pfalz Hulma eine Urkunde und sorgt damit für die erste erhaltene Erwähnung der heutigen Großstadt.“<sup>305</sup>*

Ihr Wahrzeichen, das Ulmer Münster, ist weltweit bekannt und war schon immer Ausdruck des enormen Ehrgeizes der Bürger Ulms, hoch hinaus zu wollen: so begannen die Ulmer im Jahr 1377 mit dem Bau des Münsters; und welche Kathedrale bauten sie da: obwohl die Stadt damals lediglich etwa 10.000 Einwohner zählte, errichteten sie ein gigantisches Bauwerk mit Platz für 20.000 Gläubige. Darüber hinaus finanzierten die Ulmer ihr Gotteshaus auch noch quasi selbst: *„Finanziert wird das Bauwerk durch Spenden der Bürger.“<sup>306</sup>* Ulm war eben damals auch wirtschaftlich sehr stark: *„Ulmer Barchent- und Leintücher werden in Genua, Venedig, Genf, Lyon, den Niederlanden und sogar in England verkauft. Daneben ist die Freie Reichsstadt ein bedeutender Umschlagplatz für Eisen, Wein und Holz.“<sup>307</sup>*

Doch bei allem Ehrgeiz wussten die Ulmer selbst, dass es dabei immer auf das richtige Maß ankommt: die Geschichte vom Schneider von Ulm, der bei seinem tragischen Flugversuch vom Ulmer Münster sein Leben lässt, belegt diese Vorsicht eindrucksvoll – und wird auch heute noch oft rezitiert<sup>308</sup>. Die zahlreichen Feste, die übers Jahr verteilt in Ulm stattfinden, legen auf angenehme Weise darüber Zeugnis ab, dass es die Ulmer auch heute noch nicht nur verstehen fleißig zu arbeiten („schaffen“), sondern auch das Feiern nicht vergessen. Feste wie das „Nabada“ oder das „Donaufest“ sind lebendige Zeugnisse dieser Symbiose aus Kultur und Wirtschaft. Denn nur wenn die Wirtschaft bereit ist die Kultur zu unterstützen, kann eine

<sup>304</sup> Barfuß, Georg, Migration – Integration. Kommunalpolitische Herausforderungen, GEO Anwenderzentrum, GEO Taschenbuch, Augsburg 2003.

<sup>305</sup> Quelle: [www.ulm.de](http://www.ulm.de), Historie.

<sup>306</sup> Ebenda.

<sup>307</sup> Ebenda.

<sup>308</sup> So zumindest laut Bertolt Brecht, der in seinem Gedicht „Der Schneider von Ulm“ resümiert: „Seine Flügel sind zerspellet und er lag zerschellet auf dem harten, harten Kirchenplatz.“ In Wirklichkeit hat der Schneider von Ulm, in bürgerlichem Namen Albrecht Ludwig Berblinger, gar nicht versucht vom Münster zu springen. Er wollte lediglich mit seinem Fluggerät über die Donau gleiten. Doch der Flug misslang und er viel – unter dem Gelächter und Spott der Leute – in die Fluten der Donau. Gestorben ist er später, ausgezehrt und vereinsamt im Hospital.

gesunde Entwicklung einer Stadt gelingen. Die gute wirtschaftliche Basis Ulms – stellvertretend seien hier Firmen wie Magirus, Kässbohrer oder auch die EADS genannt – hat für diese Symbiose zwischen Kultur und Wirtschaft gesorgt. Und so sagt Ulm selbstbewusst über sich selbst: „Ulm ... nimmt als eine der dynamisch wachsenden Wirtschaftsregionen Süddeutschlands eine Sonderstellung ein.“<sup>309</sup> Diese Sonderstellung unterstrich Ulm im Jahre 2005 durch die Ehrung ihres wohl berühmtesten Sohnes, Albert Einstein, der 1879 in Ulm geboren wurde. Nicht umsonst und mit viel Stolz bezeichnet sich Ulm selbst als „Wissenschaftsstadt“, was sich auch in der Gründung ihrer Universität im Jahre 1967 manifestiert. Diese Hochschule blickt mit Stolz vor allem in der mathematischen Fakultät auf eine lange Tradition berühmter Köpfe wie Friedrich Johannes Kepler oder Johannes Faulhaber zurück. Die Trinität aus gesunder Wirtschaft, kultureller Vitalität und wissenschaftlichem Fortschritt geht in Ulm eine ganz besondere, sich gegenseitig verstärkende Liaison ein.

1980 überschreitet Ulm erstmals die Marke von 100.000 Einwohnern und wird somit zur Großstadt. Auch heute erfreut sich die Stadt einer gesunden und breit gefächerten Entwicklung und zählt nun ungefähr 115.000 Einwohner<sup>310</sup>. Doch die Donaustadt – an der Einmündung von Blau und Iller gelegen – ist nicht nur aus wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Gründen interessant. Wer durch Ulms Straßen geht, dem fällt sehr schnell ein weiteres Merkmal Ulms auf: es ist kulturell und ethnisch sehr differenziert.

### **Das multikulturelle Gesicht Ulms**

*„Eh, in Ulm gibt es ja nur Ausländer!“*

(Zitat eines Bekannten des Autors, der – aus Sachsen stammend – Menschen mit Migrationshintergrund in der Öffentlichkeit nicht „gewöhnlich“ ist.)

Von den 115.000 Einwohnern Ulms beträgt der Anteil der Ausländer ungefähr 20.000 Mitbürger, also ca. 17%.<sup>311</sup> Erweitert man allerdings die doch recht enge und auf den Besitz des deutschen Passes reduzierende Definition „Ausländer“ auf den Begriff „Menschen mit Migrationshintergrund“, so ist dieser Anteil auf ungefähr ein Fünftel zu beziffern.<sup>312</sup> Anders ausgedrückt: jeder fünfte Ulmer ist entweder selbst, oder aber zumindest ein Elternteil von ihm, außerhalb Deutschlands geboren. Die größte Bevölkerungsgruppe unter den Ausländern<sup>313</sup> stellt – wie so oft in deutschen Städten – die Gruppe der Türken dar. Mit knapp 30% stellen sie das mit Abstand größte Kontingent unter den Migranten, vor den Italienern mit 11% und den Serben,

<sup>309</sup> Quelle: [www.ulm.de](http://www.ulm.de), Kultur&Toursimus.

<sup>310</sup> Quelle: Stadt Ulm, „Ulmer Statistik 2003“, S. 58.

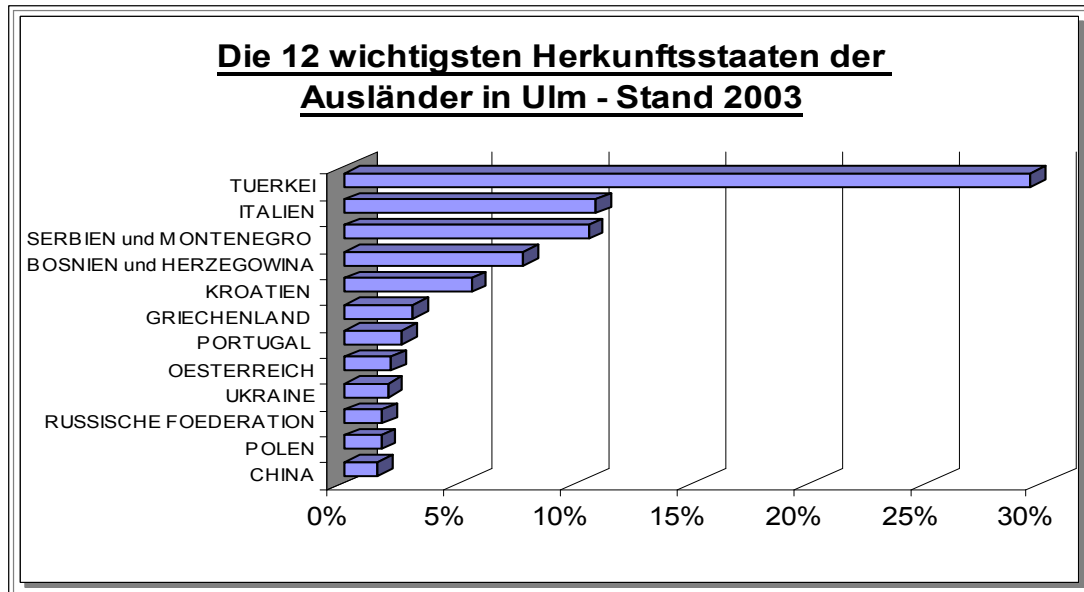
<sup>311</sup> Quelle: Stadt Ulm, „Ulmer Statistik 2003“, S. 26.

<sup>312</sup> Schätzung von Herrn Wörner, Integrationsbeauftragter der Stadt Ulm, in einem unserer persönlichen Gespräche.

<sup>313</sup> Ich möchte nochmals darauf hinweisen, dass zwischen den Begriffen „Ausländer“ und „Migranten“ oder „Menschen mit Migrationshintergrund“ durchaus ein inhaltlicher Unterschied besteht. Da die Statistik aber nur nach Menschen mit und Menschen ohne deutschen Pass unterscheidet, werde ich in diesem Kapitel häufig auf den Begriff „Ausländer“ zurückgreifen müssen. In der Regel ist aber davon auszugehen, dass es immer mehr Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland gibt, als Ausländer, und die hier dargestellten Sachverhalte und Probleme eigentlich viel mehr Menschen betreffen, als statistisch dargestellt. Auf diese statistischen Schwierigkeiten gehe ich im Anhang dieser Arbeit unter dem Punkt „Wenn Ausländer Deutsche werden: Statistikprobleme“ gesondert ein.

Bosniern und Kroaten mit insgesamt 24%.<sup>314</sup> Abbildung 5.1 gibt einen Überblick über die Verteilung der verschiedenen Nationalitäten in Ulm aus dem Jahre 2003.

**Abbildung 5.1: Die wichtigsten Herkunftsstaaten der Ausländer in Ulm**



Quelle: Ulmer Statistik 2003

Diese Menschen sind nicht erst seit heute oder gestern hier: die Migranten haben wesentlich zum Wiederaufbau und zur Entwicklung der Stadt Ulm beigetragen. Bereits in den frühen 60-er Jahren setzte der Zuzug von Migranten ein. Dieser fand, wie oben in Kapitel III dargestellt, im Zuge der „Anwerbephase“ statt. In dieser Zeit der noch recht jungen Bundesrepublik benötigte die deutsche Volkswirtschaft Arbeitskräfte für die rasch wachsende Industrieproduktion. Weil für die meist schmutzige, körperlich anstrengende und gefährliche Arbeit nicht genügend Deutsche zur Verfügung standen, warb man damals kurzerhand willige Arbeitskräfte aus dem Ausland an, vor allem aus Italien, Spanien, Griechenland, der Türkei, Portugal und dem damals noch existierenden Jugoslawien. Auch wenn viele der so genannten „Gastarbeiter“ wirklich wieder in ihre Heimat zurückkehrten – mehrheitlich Spanier, Griechen und Portugiesen, aber auch Italiener – blieben doch zunehmende mehr Menschen in Deutschland. Noch heute kann man – wie in Abbildung 5.1 oben dargestellt – am Beispiel Ulms Rückschlüsse darauf ziehen, welche Migrantengruppen sich zum bleiben entschlossen und welche ihren Weg in die Heimat zurückgefunden haben.

### ***Die Kontaktstelle für ausländische Bürgerschaft: Ulm bekennt sich zu seiner Heterogenität***

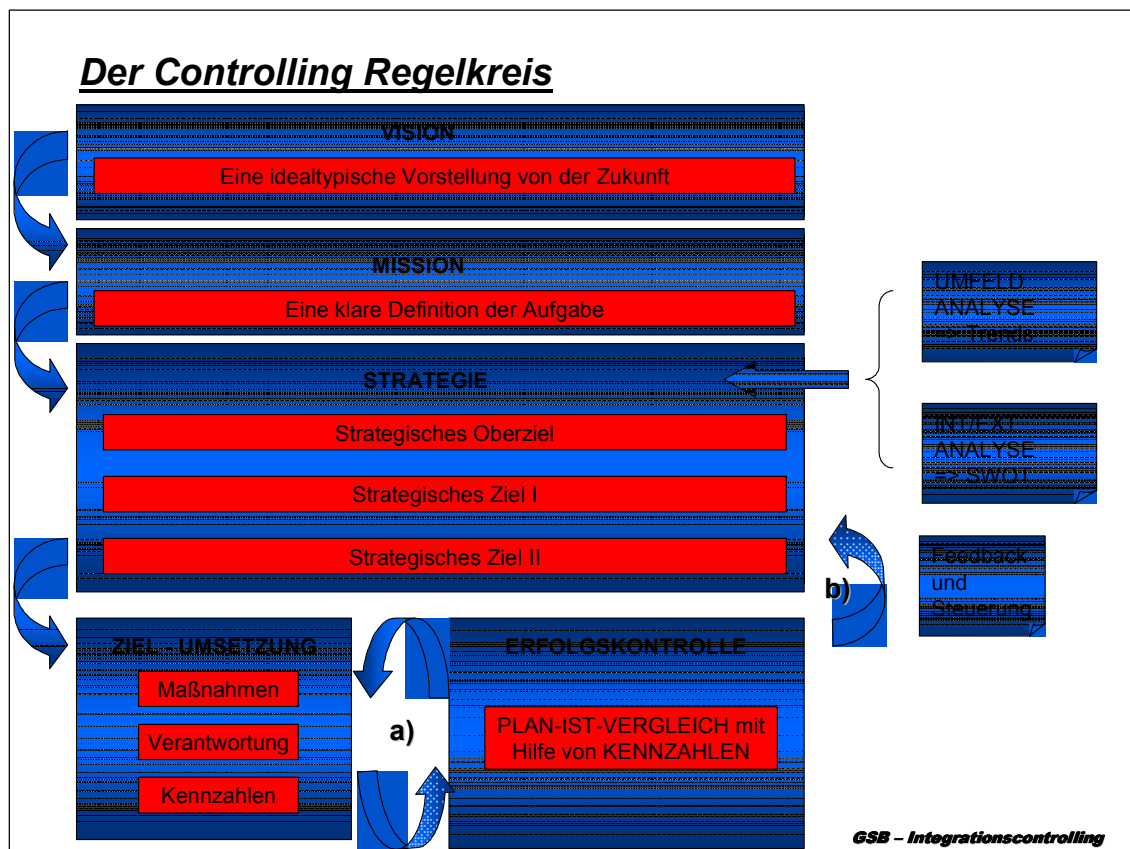
Mit der wachsenden Gewissheit, dass nicht alle „Gastarbeiter“ auch wirklich wieder nach Hause gehen würden, wuchs auch die Einsicht in Ulm, dass man sich um diese Leute kümmern musste; dass es nur fair und redlich sei, diesen Menschen zu helfen sich in Ulm zurechtzufinden. Vor diesem Hintergrund entschloss man sich 1980<sup>315</sup>,

<sup>314</sup> Quelle: Stadt Ulm, „Ulmer Statistik 2003“, S. 36 ff.

<sup>315</sup> Die Hintergrundinformationen bezüglich Gründung der Abteilung und bezüglich der heutigen Besetzung durch Fachpersonal wurden vom Integrationsbeauftragten Gerhard Wörner vermittelt.

die Stelle des Integrationsbeauftragten zu schaffen, der sich als Leiter der Abteilung „Kontaktstelle für die ausländische Bürgerschaft und Europaangelegenheiten“ um die Belange der in Ulm bleibenden Ausländer kümmern sollte. Von Anfang an dabei: Gerhard Wörner, der als „Einzelkämpfer“ begann und mit zunehmender Arbeit mehr Personal zugeteilt bekam. Heute arbeiten in Gerhard Wörners Team insgesamt zehn Fachkräfte auf Teilzeitbasis, von denen – Stichwort „Stadt als Spiegelbild der Bevölkerung“! – sechs Mitarbeiterinnen selbst im Ausland geboren sind und zwei Mitarbeiterinnen Ehepartner haben, die nicht aus Deutschland stammen.

Herr Wörner und sein Team können somit auf langjährige Erfahrung zurückblicken und sind aufgrund ihrer heterogenen Zusammensetzung ein guter „Sparringpartner“ für mein Projekt Balanced Integration Card geworden. Herr Wörner und ich haben uns in mehreren persönlichen Treffen kennen und schätzen gelernt und wir haben uns gegenseitig über das Thema Integration ausgetauscht und voneinander gelernt. Nachdem ich mein Projekt BIC vorgestellt hatte, nahm sich Herr Wörner dieser Thematik an und war bereit, seinen Input für das Gelingen der BIC zu liefern. Wir haben dabei den Controlling-Regelkreis, wie in Kapitel drei dargestellt, als Gerüst verwendet, um uns systematisch der Thematik zu nähern. Selbstverständlich haben wir versucht, die Ulmer Gegebenheiten so gut als möglich in dieses Schema einzuflechten. Zur Erinnerung hier nochmals die Abbildung 5.1:



### ***Ulm im Controlling-Regelkreis***

Im Folgenden werde ich nun darauf eingehen, wie Herr Wörner und ich die einzelnen Punkte des theoretischen Controlling-Konzeptes auf Ulm übertragen und mit „Leben“



gefüllt haben. Ausgangspunkt war dabei selbstverständlich die Vision, die jede Stadt für sich selbst gemeinsam erarbeiten und ausformulieren sollte.

### **Ulms Vision: Vom friedlichen und gleichberechtigten Zusammenleben aller Bürger**

*„Vision ist nicht ein Vorwärts-Träumen. Es ist ein Zu-Ende-Denken.“*  
(Harvey S. Firestone, US Manager und Firmengründer)

Wenn Herr Wörner über Integration nachdenkt, dann fallen dem langjährigen Praktiker viele Dinge ein; so sei Integration ein äußerst komplexes Thema, ein langwieriger, ja lebenslanger Prozess, der alle Beteiligten fordert. Der Verlauf der Integration ist sehr vielfältig und letztendlich ist jeder einzelne Mensch ein Mosaiksteinchen im Gesamtbild dieses Integrationsprozesses. Wenn er aber ein Ziel, eine Vision habe, für die es sich lohnt, jeden Tag aufs Neue hart zu arbeiten, dann ist es der Wunsch, dass alle Ulmer – egal welcher Abstammung – friedlich miteinander umgehen und miteinander leben.

Ganz im Sinne von Harvey S. Firestone sollten wir jedoch meines Erachtens versuchen, die Sache zu Ende zu denken: damit dieser „Friede“ funktioniert, muss es als Basis einen gleichberechtigten Zugang zum gesellschaftlichen Leben geben: dies bedeutet, dass der Grad der Bildung, die Teilhabe an der Erwerbsarbeit, die Höhe des Verdienstes, ja selbstverständlich auch die Behandlung in den öffentlichen Ämtern der Stadt nicht von der Herkunft, sondern einzig allein vom Fleiß, von der Persönlichkeit und von der Willenskraft eines jeden Einzelnen abhängen. Und da sind wir mitten im Thema: hier wird es schwierig, hier beginnt die Integrationsarbeit für uns alle, jenseits jeglicher theoretischen „Gutmenschen-“ Rhetorik. Denn nur wer „dazugehört“, nur wer sich nicht immer ausgestoßen, abgelehnt und ausgegrenzt fühlt, dem liegt das Gemeinwohl so sehr am Herzen, dass er sich – beginnend bei sich selbst – für ein friedliches Zusammenleben einsetzt.

Selbstverständlich heißt „friedlich“ in unserer heutigen Zeit allgemein und mitten in Europa ganz speziell nicht die Abwesenheit von Krieg allein. Obwohl wir auch hiermit vorsichtig sein sollten: hat uns doch der Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien brutal vor Augen geführt, dass friedliches Zusammenleben unterschiedlicher Ethnien keinesfalls eine Selbstverständlichkeit in Europa ist. „Friedlicher“ Umgang miteinander heißt für Ulm eher die Abwesenheit von Gewalt, in physischer (Stichwort Kriminalität) und psychischer (Stichwort: „Die Würde des Menschen ist unantastbar“<sup>316</sup>) Hinsicht. Somit ist die Vision Ulms, ein friedliches und gleichberechtigtes Zusammenleben aller Bürger durchaus ein erstrebenswertes, wenn auch hochgestecktes Ziel – genau das, was eine Vision ja sein sollte.

### **Ulms Mission: Von der Wichtigkeit eines gemeinsamen Integrationsverständnisses**

*„Wenn über das Grundsätzliche keine Einigkeit besteht, ist es sinnlos, miteinander Pläne zu schmieden.“*  
(Konfuzius)

Wie ich in Kapitel V bereits angedeutet habe, steckt hinter der Mission der Öffentlichen Verwaltung häufig nicht nur „die Erbringung von Leistung, sondern auch

<sup>316</sup> Deutsches Grundgesetz, Artikel 1, Absatz 1.



die Wirkung dieser Leistung<sup>317</sup>. Es geht also nicht ausschließlich darum, mit der Mission das Bindeglied zwischen Vision und Strategien zu beschreiben, sondern auch darum, wie diese umgesetzt und welche Wirkung diese entfalten sollen. Für unser Thema Integration ist sie deshalb von so großer Bedeutung, weil ich die gemeinschaftlich formulierte Definition des Integrationsverständnisses als eine Mission betrachte. Wir erinnern uns: häufig herrscht bei der Diskussion über Integration ein begriffliches Chaos vor, in dem Assimilation, Integration, Exklusion und Separation wild durcheinander geworfen, synonym verwendet, oder so eingesetzt werden, dass eigentlich das eine gemeint, aber das andere gesagt wird. Ich kann mich selbst gut daran erinnern, als bei einer der zahlreichen Veranstaltung zum Augsburger Religionsfrieden die Frage an einen Referenten aufkam, was er denn unter Integration verstehe – er war nicht in der Lage, eine klare Antwort zu geben. Wir alle verwenden den Begriff häufig, tun uns aber schwer damit, genau darzulegen, was wir eigentlich damit meinen. Man braucht sich nur vorzustellen, wie zwei Menschen in Punkto Integration aneinander vorbei reden, wenn der eine wirklich Integration, der andere aber Assimilation meint. So lange das der Fall ist, so lange wir unter Integration unterschiedliche Prozesse verstehen, wird es unmöglich sein, gemeinsam an einem Strang zu ziehen: Missverständnisse sind vorprogrammiert, Frustration und Ärger die Folge, und der so dringend benötigte Erfolg wird sich nicht einstellen.

Aus diesem Grund ist es so elementar wichtig, sich nach der Verständigung auf eine gemeinsame Vision, auch noch auf eine gemeinsame Mission zu einigen: eine von allen getragene und akzeptierte Definition des Integrationsverständnisses einer Kommune. Diese ist dann der Leitfaden, die Grundlage für die später zu definierenden Strategien. Herr Wörner und ich haben versucht, das von seinem Team gelebte Integrationsverständnis Ulms auszuformulieren und sind dabei an folgender Definition angelangt: *„Integration ist ein beidseitiger Prozess, der unter Achtung des Grundgesetzes auf die gleichberechtigte Teilhabe aller Bürger am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Zusammenleben abzielt.“*

Der Verweis auf das Grundgesetz erscheint mir hier besonders wichtig, denn nur wenn unser Grundgesetz geachtet und die darin enthaltenen Rechte und Pflichten (!) auch gelebt und durchgesetzt werden, können wir auf Dauer friedlich miteinander in Deutschland leben. Darüber hinaus ist auch die Tatsache, dass Integration gemäß dieser Definition „beidseitig“ ist, für mich von herausragender Bedeutung: wir sprechen also nicht von Assimilation, in der die Bürde der Anpassung einseitig auf den Schultern der Migranten lastet, sondern von einem beidseitigem Prozess, der sowohl die Mehrheit als auch die Minderheiten zu aktiver Partizipation auffordert. Hamdiye Cakmak, eine Türkin aus Augsburg<sup>318</sup>, hat mir in einem Gespräch gesagt, dass für sie Integration *„ein Prozess des Aushandelns“* sei, der auf *„Anerkennung von unterschiedlichen Lebensweisen“* beruhe. Diese deutliche und klare Abgrenzung der Integrationsdefinition gegenüber der Assimilation ist nicht nur für sie elementare Grundvoraussetzung, wollen wir ein Auseinanderbrechen der Gesellschaft verhindern.

<sup>317</sup> Quelle: [http://www.olev.de/o.htm#Organisation\\_als\\_Institution](http://www.olev.de/o.htm#Organisation_als_Institution)

<sup>318</sup> Ich habe Hamdiye Cakmak auf der Augsburger Pax 2005 Veranstaltung *„Einbürgerung des Islam? Eine fremde Religion in unserer Nachbarschaft“* als eine engagierte Verfechterin des Integrationsgedankens kennen gelernt. Weil mich natürlich besonders das Integrationsverständnis der Migranten interessiert – und eben nicht nur unser eigenes – habe ich sie auf ihre Definition von Integration angesprochen. Die hier zitierten Worte sind mir besonders gut in Erinnerung geblieben.

Der Begriff „Teilhabe“ impliziert, dass man dazu auch befähigt ist, sprich: dass man kommunizieren, also die Deutsche Sprache sprechen, lesen und schreiben kann. Die Begriffe „gesellschaftlich“, „wirtschaftlich“ und „politisch“ sind hier eher weiter zu sehen. „Gesellschaftlich“ zum Beispiel, bezieht das gemeinsame Aufwachsen von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund frei von jeglicher Diskriminierung genauso mit ein, wie das faire und hilfsbereite nachbarschaftliche Zusammenleben von Migranten und Einheimischen. Unter „wirtschaftlich“ möchte ich all das verstanden wissen, was es den Menschen ermöglicht, unabhängig von staatlichen Zuwendungen wie Arbeitslosengeld ein selbständiges Leben zu führen. Die wirtschaftliche, sprich: finanzielle Eigenständigkeit garantiert in der Folge nämlich sehr viele andere, wichtige Freiheiten: beispielsweise die Freiheit sich für höhere Bildung zu entscheiden, oder auch die Freiheit, berufliche Risiken eingehen zu können. Zum Schluss meine ich mit „politisch“ nicht ausschließlich diejenigen Rechte, wie zum Beispiel das Wahlrecht, die man als Migrant nur bekommt, wenn man gleichzeitig auch die deutsche Staatsbürgerschaft besitzt. Nein, ich fasse den politischen Begriff noch weiter: ich meine damit jede Art der demokratischen Interessensvertretung und Mitbestimmung, sei es in Vereinen oder in den Beiräten von Schulen und Kindergärten. Die Migranten, ja alle Bürger, sind dazu aufgerufen, sich politisch in die Gesellschaft einzubringen, sich zu artikulieren und auszutauschen. Das ist lebendige, aktive Demokratie und nicht verordnete, lustlose, passive Politikverdrossenheit.

Bevor ich nun zu den Strategien komme, die die eben definierte Vision und Mission erreichbar machen sollen, halte ich vorher noch einen kurzen Schwenk in Richtung Analyse des Integrationsumfeldes allgemein, und später der Stärken bzw. Schwächen der Abteilung „Kontaktstelle für ausländische Bürgerschaft und Europaangelegenheiten“ im besonderen für angebracht. Daraus sollte sich dann eine Reihe von erfolgversprechenden Strategien ableiten, die wiederum die Realisierung der Vision in den Bereich des Möglichen bringen.

### **Die externe Analyse: Chancen und Risiken im Integrationsumfeld**

Im nun folgenden Abschnitt möchte ich ganz gezielt einige Faktoren aus dem Integrationsumfeld der Stadt Ulm herausfiltern, die meines Erachtens erheblichen Einfluss auf die Integrationsbemühungen in Ulm haben. Dazu zähle ich neben dem Migrationsumfeld auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Ulm, sowie das demographische und soziale Umfeld. Schließlich spielen auch die schulischen bzw. wissenschaftlichen Voraussetzungen eine gewichtige Rolle für den Integrationsprozess in Ulm.

### **Das Migrationsumfeld**

*„Mindestens ein Siebtel, möglicherweise aber auch ein Sechstel der Bevölkerung Europas wird um 2050 keine europäischen Wurzeln mehr haben. Europa wird in den kommenden Jahrzehnten – gesteuert oder ungesteuert – erheblich asiatischer und afrikanischer werden. Die einstige Europäisierung der Welt war keine Einbahnstraße! Der Gegenverkehr strömt und hinterlässt tiefe Spuren. Die Europäer werden nicht nur ihre Mentalitäten, sie werden auch ihr Aussehen ändern.“* (Meinhard Miegel)<sup>319</sup>.

<sup>319</sup> Meinhard Miegel, „Epochenwende. Gewinnt der Westen die Zukunft?“. Propyläen Verlag (2005), S. 218.

Wie im Abschnitt über Migration dargelegt und durch dieses Zitat nochmals untermauert, nimmt der Wanderungsdruck auf Europa nicht ab, sondern zu. Ein reiches Land wie Deutschland ist und bleibt dabei ein Magnet für die Zuwanderer. Dieser Migrationsdruck lässt sich kaum durch striktere Immigrationsgesetze oder härtere Grenzüberwachung abschwächen. Solche Maßnahmen drängen die Migration lediglich in den Bereich der Illegalität. Ist also schon Deutschland als Ganzes ein bevorzugtes Zielland für Einwanderung, so wird wohl vor allem der wirtschaftlich erfolgreiche Süden der Bundesrepublik weiterhin mit positiven Zuzugsraten zu rechnen haben.

Angesichts dieser Tatsache muss die Stadt Ulm also von zweierlei Entwicklungen ausgehen. Zum einen muss Ulm weiterhin mit einem Nettozuzug von Migranten rechnen; die weltpolitische Lage sowie die wirtschaftliche Globalisierung lassen nichts anderes erwarten. Zum anderen muss sich die Donaustadt auf steigende Heterogenität unter den Migranten selbst einrichten. Wie im Zitat eingangs dieses Abschnitts aufgeführt, versucht uns Meinhard Miegel das schon seit Jahren in verschiedenen Aufsätzen und Büchern immer wieder zu sagen. Denn waren in der Vergangenheit vornehmlich Migranten aus den klassischen Entsendeländern wie der Türkei oder Jugoslawien nach Ulm gekommen, werden es in Zukunft zunehmend Zuwanderer aus dem arabischen Norden Afrikas, sowie aus Schwarzafrika und schlussendlich auch aus der weiterhin sehr instabilen Region des Nahen und Mittleren Ostens sein. Die Menschen aus diesen Ländern sind nicht nur unserer eigenen Kultur fremd, sondern haben oftmals auch gegenseitig kaum Gemeinsamkeiten. Sie üben unterschiedliche Religionen aus (oder folgen innerhalb der gleichen Religion unterschiedliche Ausprägungen), sprechen unterschiedliche Sprachen, haben unterschiedliche Vorstellungen davon, wie ein politisches Gemeinschaftswesen zu organisieren ist und haben konträre Vorstellungen zur Stellung der Frau in der Gesellschaft – kurz: es gibt mehr als genug Punkte, die das tägliche Zusammenleben negativ beeinflussen können und im Extremfall zu Konflikten, ja offener Gewalt führen könnten. Ulm muss in seinen Integrationsbemühungen also in Zukunft mit mehr Migranten und mit unterschiedlicheren Migranten rechnen.

### **Das wirtschaftliche Umfeld**

Neben dem Migrationsumfeld gibt es noch eine ganze Reihe von anderen Bereichen, die das Umfeld für die Integration prägen. So spielt das wirtschaftliche Umfeld in der Regel eine wichtige, wenn nicht entscheidende Rolle. Wenn es einer Stadt gelingt, genügend Betriebe anzusiedeln, hat das gleich zwei positive Effekte (allgemein und auf die Integration bezogen): zum einen gibt es dann in der Regel genügend Arbeitsplätze. Sozialer Abstieg, Verelendung und Kriminalität können somit verhindert werden. Dies ist in zweierlei Hinsicht von Belang: würden die Migranten vom sozialen Abstieg heimgesucht, wären sie insofern stigmatisiert, als die Deutschen sie dann als belastenden Teil der Gemeinschaft betrachten würden. Würden sie andersherum dem Abstieg entgehen können und ein Teil der Deutschen würde arbeitslos werden, wären die Migranten allzu schnell diejenigen, die „den Deutschen die Arbeit wegnehmen“.

So oder so werden Migranten leider immer wieder Sündenböcke für die Unzufriedenheit einiger wenig reflektierenden Mitglieder der Mehrheitsgesellschaft. Genügend Arbeitsplätze schaffen somit die Grundvoraussetzung für sozialen Frieden.

Zum anderen führt eine florierende Wirtschaft dazu, dass die Gemeinde in der Regel über genügend Steuereinnahmen verfügt, um gestaltend in das Leben ihrer Bürger einzugreifen: Wohnbau- bzw. Wohnsanierungsprojekte können in Auftrag gegeben, Kindergärten und Schulen gebaut bzw. modernisiert werden, Sportplätze und Parks angelegt, sowie andere „Wohltaten“ verteilt werden. Dort wo es trotzdem zu Spannungen oder Streitigkeiten zwischen Einheimischen und Migranten kommt, kann die Stadt „Geld in die Hand nehmen“ um diese Konflikte zu schlichten, oder zumindest doch abzuschwächen.

Wie sieht es diesbezüglich in Ulm aus? Nehmen wir als erstes die Arbeitslosenquote als Gradmesser für die Fähigkeit der ortsansässigen Betriebe, ausreichend Arbeitsplätze anzubieten und somit ihren Teil zum sozialen Frieden beizutragen. Man kann diesbezüglich mit Fug und Recht behaupten, dass es Ulm sehr gut geht. Die Arbeitslosenquote im Arbeitsamtsbezirk Ulm war die letzten 20 Jahre immer einstellig und bewegte sich stets innerhalb der Grenzen 3,7% (im Jahre 1991) und 7,9% (im Jahre 1997).<sup>320</sup> Bei allen Vorwürfen, die man der Aussagekraft der Arbeitslosenquote aus statistischer Sicht machen könnte, ist das doch ein sehr gutes Ergebnis, das nicht in vielen anderen Städten Deutschlands erreicht wird. Und wie schlägt sich die Stadt Ulm bei der Steuerkraft, also dem finanziellen Fundament einer Kommune, um überhaupt (Integrations) Politik betreiben zu können? Wenn wir als möglichen Indikator die so genannte Steuerkraftmesszahl<sup>321</sup> pro Einwohner heranziehen, ergibt sich ein recht zyklisches Bild: ausgehend von einem pro Kopf Steuerkraftaufkommen von 740 Euro im Jahre 1995 schwankte diese Zahl in den Folgejahren um ihren Höhepunkt mit 801 Euro im Jahre 2002 zu erreichen. Seitdem fiel das Pro-Kopf Steueraufkommen auf 613 Euro im Jahre 2005. Stellt man dem gegenüber die Pro-Kopf Verschuldung der Stadt Ulm, muss man der hässlichen Wahrheit ins Auge sehen, dass auch unsere Donaustadt hoch verschuldet ist: so steht im Jahre 2004 (dem jüngsten kompletten Berichtsjahr für beide Indikatoren – aber keineswegs ein Ausreißer im generellen Vergangenheitsrend) einer Steuerkraft von 649 Euro pro Kopf eine Verschuldung von 1 127 Euro gegenüber<sup>322</sup>, was einem Faktor von 1,7 entspricht. Sehr vereinfacht ausgedrückt: wäre Ulm eine Person, hätte sie so viel Schulden, dass sie für deren Tilgung mehr als 1 Jahr und 8 Monate arbeiten müsste, ohne auch nur einen Cent des erarbeiteten Geldes ausgeben zu dürfen! In Ulm spiegelt sich somit die weiter oben schon für ganz Deutschland festgestellte Finanzmisere der Kommunen wider. Für unsere Integrationspolitik heißt das: die Stadt hat keine großen finanziellen Spielräume; die integrationspolitischen Bemühungen der Gegenwart und der Zukunft werden vorrangig nicht mit Geld gelöst werden können.

### **Das demographische Umfeld**

Ein weiterer Punkt, der beim Thema Integration eine wichtige Rolle spielt, ist die Demographie. Anders formuliert: wie viele alte und junge Menschen gibt es und wie entwickelt sich das Verhältnis zueinander? Welche Rolle spielen dabei die Zuwanderer?

Wie in den letzten Monaten und Jahren immer wieder aus den Medien zu entnehmen ist – und was Demographen und Soziologen schon seit Jahrzehnten konstatieren - ,

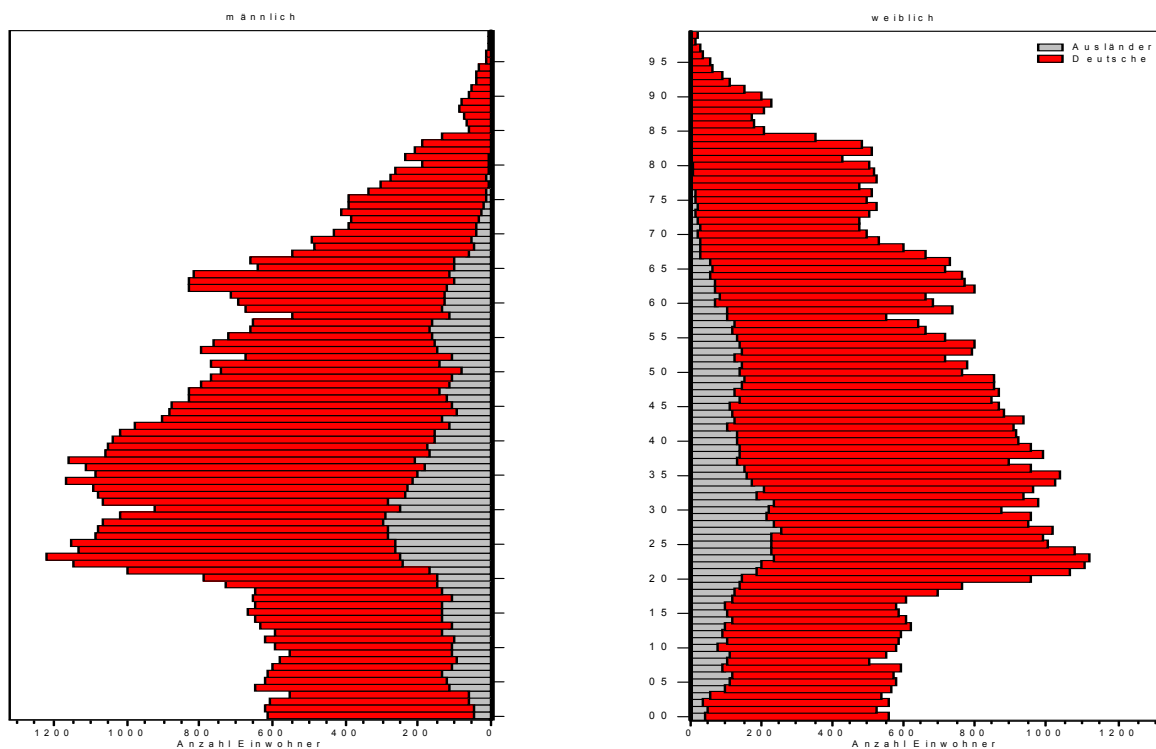
<sup>320</sup> Quelle: Stadt Ulm, „Ulmer Statistik 2003“, S. 120.

<sup>321</sup> Die Daten zur Steuerkraftmesszahl stammen aus „Landesinformationssystem Baden-Württemberg – LIS“, Finanzen und Steuern, Gebiet: SKR Ulm.

<sup>322</sup> Ebenda.

entwickelt sich Deutschland in demographischer Hinsicht zu einer „deformierten Gesellschaft“<sup>323</sup>. Damit ist das ungesunde, weil nicht nachhaltige, Verhältnis zwischen den immer weniger jungen Menschen und der wachsenden Zahl an Rentnern in unserem Land gemeint. Gerade Deutschland, das in seiner Auslegung aller Sozialstrukturen – von der Renten- über die Krankenkassen- und Pflegeversicherung – vom Umlageverfahren bzw. dem „Generationenvertrag“ lebt, ist extrem anfällig für Verschiebungen im demographischen Gefüge. Wenn immer weniger junge Menschen für die immer mehr und länger lebenden älteren Generationen sorgen müssen, erreicht man sehr schnell den Punkt, an dem dieses System zerbricht. Das Knarren und Krachen im Konstruktionsgebälk haben inzwischen wohl alle vernommen, getan wurde bisher freilich herzlich wenig. Wie sieht die Bevölkerungsstruktur in Ulm aus? Abbildung 8.1 stellt den Stand der Altersstruktur Ulms im Jahre 2003 dar<sup>324</sup>.

**Abbildung 8.1: Der Ulmer Bevölkerungsbaum 2003**



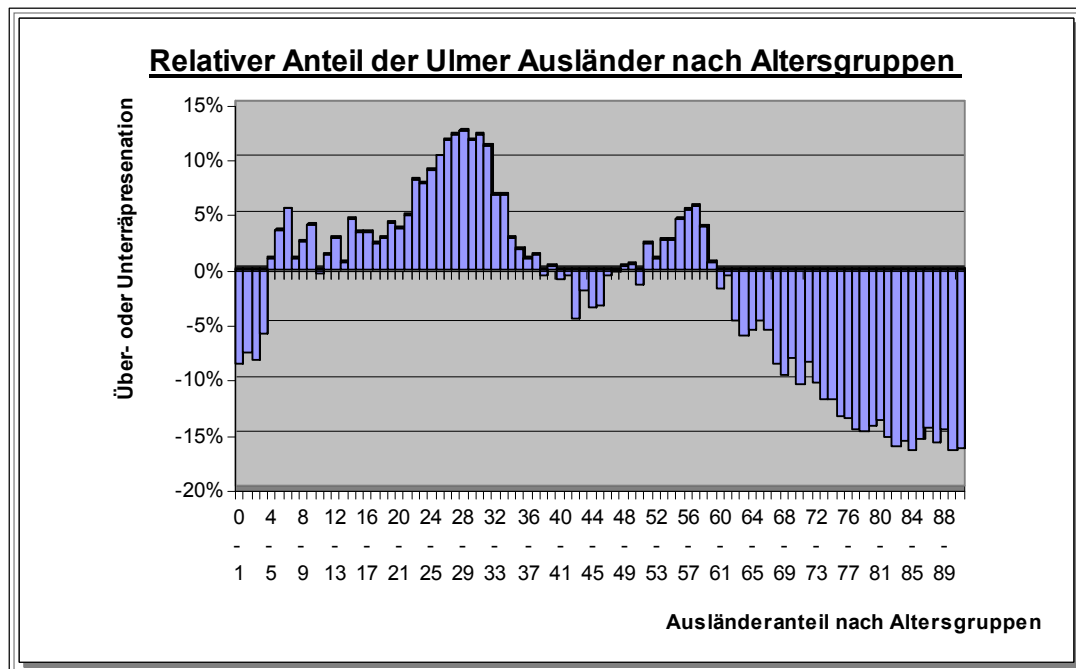
Es ist deutlich zu erkennen, dass auch Ulm nicht über die klassische Alterspyramide verfügt, die Voraussetzung für die bestehenden Sozialsysteme ist: unten breit und oben spitz zulaufend. In Ulm handelt es sich eher um eine „Tanne“, also einen schmalen Stamm und relativ breite Mitteljahrgänge bis hin zur Spitze. Um den Anteil bzw. den Einfluss der Migranten an dieser Altersstruktur zu verdeutlichen, habe ich in Abbildung 8.2 den relativen Anteil der Ausländer in den jeweiligen Altersgruppen „übersetzt“ und in Relation gesetzt zum Ausländeranteil insgesamt. So erhalten wir

<sup>323</sup> Meinhard Miegel bezeichnet die deutsche Gesellschaft in seinem gleichnamigen Buch „Die deformierte Gesellschaft“ (2002), Propyläen, in dieser Weise. Er bezieht sich dabei vor allem auf die demographische Struktur in Deutschland, und hier im speziellen auf das steigende Ungleichgewicht zwischen Jung und Alt.

<sup>324</sup> Auf Anfrage von der Stadt Ulm, Bürgerdienste IV „Statistiken und Wahlen“. [www.ulm.de](http://www.ulm.de)

einen Überblick, in welchen Altersgruppen die Ausländer relativ überwiegen und in welchen Alterskohorten sie unterrepräsentiert sind.

**Abbildung 8.2: Relativer Ausländeranteil in Ulm nach Altersgruppen**



Quelle: Ulmer Statistik 2003.

Was sagt Abbildung 5.2 aus? Wenn wir die ganz jungen Altersgruppen außen vorlassen (hier wirkt bereits das neue Staatsbürgerschaftsgesetz vom Jahr 2000: die in Deutschland geborenen Kinder bekommen zuerst einmal auch die deutsche Staatsbürgerschaft und müssen sich erst zwischen dem 18. und dem 23. Lebensjahr entscheiden, welchen Pass sie behalten möchten – sie werden deshalb nicht mehr als Ausländer geführt) sieht man deutlich: bei den Personen im erwerbsfähigen Alter – also zwischen 16 und 64 Jahren – sind die Ausländer im Schnitt deutlich überrepräsentiert, bei den Personen im Rentenalter – also 64 Jahre und älter – sind sie hingegen nur unterdurchschnittlich vertreten. Dies wird auch durch eine andere Statistik unterstrichen: während im Jahr 2003 die deutschen Ulmer lediglich einen Geburtenüberschuss von eins (also ein Bürger wurde mehr geboren als verstarb) verzeichnen konnten, waren es bei den ausländischen Ulmern immerhin 50 Mitbürger<sup>325</sup>. Anders ausgedrückt: ohne die Bereitschaft der Ulmer mit Migrationshintergrund, weiterhin Kinder in die Welt zu setzen, würde diese Stadt bevölkerungstechnisch bestenfalls stagnieren.

Im Prinzip kann man also konstatieren, dass die in Ulm lebenden Zuwanderer durchaus in der Lage wären, die negativen Auswirkungen der sich in Schieflage befindenden Altersstruktur abzumildern. Ich schreibe ganz bewusst „im Prinzip“ und „wären“, da dies kein Automatismus ist. Voraussetzung für einen positiven Beitrag sind natürlich auch Stellschrauben wie die Erwerbsquote (wie viele der erwerbsfähigen Personen arbeiten?), vor allem die der Frauen; weiterhin der Bildungsstatus und die damit aufs engste verknüpfte Arbeitslosenquote bzw. die

<sup>325</sup> Ulmer Statistik 2003, S. 245.

Höhe des erzielten Einkommens. Auf die Spitze formuliert: ein relativ junger Bevölkerungsanteil der Ausländer in Ulm kann nur dann einen positiven Beitrag leisten, wenn die Ausländer sich auch durchschnittlich oft dem Arbeitsmarkt zu Verfügung stellen, dort auch durchschnittlich oft eingestellt werden und durchschnittlich gut verdienen. Im Controlling-Deutsch würde man sagen: das prinzipiell vorhandene Potential muss auch realisiert werden! Somit werden für die später mit der Balanced Integration Card angedeutete Integrationssteuerung vor allem die hier genannten Faktoren Bildung und Arbeit von Interesse sein.

### **Das soziale Umfeld**

Die Ulmer sind sehr gesellige Bürger – zumindest, wenn man die Anzahl der Vereine und deren Mitgliederstärken als einen Indikator für Geselligkeit betrachten will. So sind in Ulm derzeit ca. 65 Sportvereine und acht Wandervereine gemeldet – von Gesangs-, Bastel- und sonstigen Vereinen ganz zu schweigen. Die Sportvereine verfügen über 40,000 Mitglieder, die Wandervereine bringen es nochmals auf knapp 8,000 eingeschriebene Teilhaber<sup>326</sup>. Setzt man z.B. die Sport- und Wandervereinsmitglieder in Relation zu den ca. 115,000 Einwohnern Ulms, so sind allein dort 42% aller Ulmer vertreten! Die Mitglieder dieser Vereine können sich im Stadtgebiet von Ulm beispielsweise in 38 Turnhallen begegnen, auf 56 Sportplätzen messen, in 11 Schwimmbädern bzw. –hallen Sport treiben, auf 96 Tennisplätzen oder auf 24 Sportkegelbahnen ihren Hobbys nachgehen<sup>327</sup>. Und das sind nur Auszüge aus den Gesamtmöglichkeiten, die sich den Vereinsmitgliedern bieten. Die Infrastruktur für soziale Kontakte wäre somit vorhanden, es liegt an den Ulmern selbst, diese zu nutzen und aus den Vereinen keine Instrumente zur Ausschließung, sondern offene Organisationen zu machen, die jederzeit bereit sind, neue Mitglieder – auch und warum nicht: vor allem – aus dem Bereich der Migranten zu suchen.

### **Das schulische und wissenschaftliche Umfeld**

Ulm bezeichnet sich selbst als „Wissenschaftsstadt“ und das nicht zu unrecht. Im schulischen Bereich beispielsweise kann die Stadt im Jahr 2003 insgesamt auf 92 öffentliche und 18 private Schulen verweisen. Die Schülerzahlen pro Klasse – ein möglicher, wenn auch sehr grober Indikator für Unterrichtsqualität – liegen bei Grund- und Hauptschulen bei 21 Schülern, an den Behindertenschulen bei 8 Schülern, bei den Realschulen bei 28 und an den Gymnasien bei 25 Schülern. Wie oben bereits angesprochen, ist Ulm seit 1967 Universitätsstadt. Die Uni verzeichnet steigende Studentenzahlen, überschritt 1999 die 5,000er Marke und im Jahr 2003 waren bereits knapp 7,000 Studenten eingeschrieben<sup>328</sup>. Der Anteil der aus dem Ausland stammenden Studenten konnte ebenfalls von 2% im Jahr 2000 auf knapp 8% im Jahr 2003 gesteigert werden<sup>329</sup>. Die Studienfächer unterteilen sich auf die Naturwissenschaften und auf die Technik. Die frequentiertesten Studienfächer waren 2003 Klinische Medizin, Informatik und vorklinische Medizin. Aber auch Fächer wie Wirtschafts-Mathematik oder Biologie hatten hohe Zulaufzahlen.<sup>330</sup> Es kommt nicht von ungefähr, dass die ansässigen Kliniken (unter anderem auch das

<sup>326</sup> Ulmer Statistik 2003, S. 151 f.

<sup>327</sup> Ulmer Statistik 2003, S. 155 f.

<sup>328</sup> Ulmer Statistik 2003, S. 186.

<sup>329</sup> Ulmer Statistik 2003, S. 187.

<sup>330</sup> Ulmer Statistik 2003, S. 188.



Bundeswehrkrankenhaus auf dem Eselsberg) und die ansässigen Firmen engen Kontakt zur Universität pflegen. Dieses Geflecht aus Hochschule und praktischer Anwendung in Kliniken und Betrieben ist eines der Erfolgsgeheimnisse der Stadt Ulm und das, was die Wissenschaftsstadt ausmacht.

### **Die interne Analyse: Stärken und Schwächen der Ulmer Integrationspolitik**

Um eine vernünftiges Strategiebündel für Integration in Ulm erarbeiten zu können, sind neben dem Wissen um das Umfeld auch die internen Stärken und Schwächen der in Ulm für Integration verantwortlichen Stellen und Personen notwendig. Beginnen wir mit den Stärken der Ulmer Integrationspolitik.

#### **Stärken: Erfahrung, Kompetenz und Heterogenität**

Einer der wertvollsten Vorteile ist zweifelsohne die Tatsache, dass die Abteilung um Herrn Wörner seit Jahren ein fest etablierter Bestandteil der Ulmer Integrationspolitik ist. Die Kontinuität in der Führung – personifiziert durch Herrn Wörner selbst – ist ein weiterer Ausdruck für die Tatsache, dass man es hier mit Profis zu tun hat, die ihr Handwerk verstehen. Die Stärke der „Kontaktstelle für ausländische Bürgerschaft und Europaangelegenheiten“ liegt darüber hinaus darin, dass sie sehr heterogen besetzt ist. Die Abteilung lebt also selbst den Integrationsgedanken und ist bezüglich ihres Migrationshintergrundes sogar mehr als ein Spiegelbild der Ulmer Gesellschaft insgesamt. Die Kontaktstelle kann auf rund 25 Jahre Bestehen zurückblicken und auf zahlreiche erfolgreiche Projekte stolz sein. Zusammenfassend kann man also sagen: die Verantwortlichen für die Ulmer Integrationspolitik sind ein erfahrenes, anerkanntes und vor allem heterogenes Team. Die Voraussetzungen für eine viel versprechende Integrationspolitik sind somit vorhanden.

#### **Schwächen: Angespannte Finanzressourcen und mangelnder Sinn für die Querschnittaufgabe Integration**

Ich möchte an dieser Stelle nochmals darauf hinweisen, dass es bei dem Thema Schwächen keinesfalls um das Aufdecken von „Schuldigen“ um seiner selbst willen geht. Im Gegenteil geht es ausschließlich darum, Verbesserungspotentiale aufzudecken, die der Aufgabe an sich nützen. Ein Festmachen an „Schuldigen“ wäre an dieser Stelle völlig unangebracht und darüber hinaus auch kontraproduktiv.

Wie nicht anders zu erwarten, muss auch die Abteilung für ausländische Bürgerschaft und Europaangelegenheiten sehr genau mit dem Geld wirtschaften: so kann Gerhard Wörner keinesfalls langfristig auf die ihm zur Verfügung gestellten Mittel bauen. Daher rührt auch die Tatsache, dass in seinem Team aus zehn Fachkräften erstens allesamt Teilzeitkräfte sind und zweitens niemand – außer Gerhard Wörner selbst - fest angestellt ist: die Kolleginnen sind allesamt lediglich Projektpersonal. Die Dauer ihrer Anstellung richtet sich nach der Dauer (und somit auch in erster Linie nach dem Erfolg) der jeweiligen Projekte. Auch wenn eine Übernahme des Personals von einem abgeschlossenen in ein neu aufgesetztes Projekt doch sehr wahrscheinlich ist, ist wirklich langfristige Planungssicherheit nicht gegeben. Momentan hat Herr Wörner ein Budget von rund 320.000 Euro und kann zumindest auch im nächsten Jahr mit einer ähnlichen Summe rechnen.<sup>331</sup>

<sup>331</sup> Diese Angaben stammen von Herr Wörner selbst.

Ein weiterer, beinahe paradoxer Punkt ist der der mangelnden Erkenntnis der Tatsache, dass Integration eine Querschnittsaufgabe ist; eine Aufgabe also, die nur von allen gemeinsam gelöst werden kann. Wie meine ich das? Ich möchte dazu zwei Beispiele anführen und mit einer privaten Erfahrung beginnen.

Als ich mich das erste Mal auf den Weg machte, Herrn Wörner und seine Abteilung zu besuchen, habe ich im Internet nach der Wegbeschreibung umgesehen und bin dieser dann gefolgt. Ich hatte damals aber einen Fehler gemacht und nach der Abteilung „Melde- und Ausweiswesen“ gesucht und bin dort dann zu abgemachter Zeit auch erschienen. Herr Wörner freilich war als Leiter der Abteilung für die ausländische Bürgerschaft und Europaangelegenheiten in einem anderen Gebäude untergebracht. Als ich mich im falschen Gebäude der Abteilung Melde- und Ausweiswesen nach Herrn Wörner erkundigte, wussten alle drei der von mir befragten Mitarbeiter nicht, wovon ich sprach: sie kannten weder Gerhard Wörner, noch seine Abteilung! Wohlgemerkt, ich befand mich zwar im falschen Gebäude, in der falschen Abteilung, aber beide sind doch Teil der gemeinsamen Stadtverwaltung und sollten sich gegenseitig kennen – zumal sie vom Inhalt her - Pass- und Meldewesen bzw. Integrationsbeauftragter – zuweilen für die gleichen Bürger zuständig sind! Zum Glück hatte ich die Telefonnummer von Herrn Wörner in meinem Handy gespeichert und konnte mich so an die richtige Destination lotsen lassen – am Ende fand ich heraus, dass beide Abteilungen nur ca. 5 Minuten Gehweg voneinander entfernt waren. Mein Eindruck jedoch, dass hier „die linke Hand nicht immer weiß, was die rechte tut“ wurde später noch durch ein Beispiel von Herrn Wörner selbst in der Tendenz bekräftigt.

Herr Wörner erzählte mir bei einem unserer Gespräche eine Anekdote über die Auffassung der Stadt Ulm bezüglich der Arbeit und der Wertschätzung seiner Abteilung. So war er gemeinsam mit dem damaligen Oberbürgermeister von Ulm auf einer Pressekonferenz zum Thema Integration geladen. Als der damalige Bürgermeister eine konkrete Frage zu diesem Thema gestellt bekam, wandte sich dieser an Herrn Wörner und fragte diesen vor den versammelten Journalisten: „Was ist unsere Meinung dazu?“ Natürlich kann man dieses Verhalten auch als einen Vertrauensbeweis für die Güte der Arbeit betrachten, die der Integrationsbeauftragte leistet. Andererseits zeigt sich an diesem Beispiel auch die Gefahr, die das erfolgreiche Arbeiten einer Gruppe bedeutet: Integration ist eine Querschnittsaufgabe, ein Prozess, der das Zusammenarbeiten vieler Institutionen, Organisationen, Abteilungen bis hin zu den einzelnen Mitarbeitern und Bürgern erfordert. Diesen Prozess kann man nicht einfach an eine Gruppe „delegieren“, egal wie gut diese auch arbeiten mag. Jedoch vermittelt die Frage des damaligen Bürgermeisters genau diesen Gedanken: das Thema Integration ist beim Integrationsbeauftragten gut aufgehoben. Eine „eigene“ Meinung des Bürgermeisters, anderer Ämter oder Abteilungen dazu, scheint nicht erforderlich zu sein. Dass darüber hinaus das Pass- und Meldewesen den Integrationsbeauftragten nicht zu kennen scheint (so zumindest meine persönliche Erfahrung), unterstreicht meinen Gesamteindruck, dass die Einsicht, Integration ist eine Querschnittsaufgabe, noch nicht bei allen angekommen ist. Das Einrichten einer Abteilung für die ausländische Bürgerschaft und Europaangelegenheiten – bei allem Erfolg dieser Gruppe – entbindet eben mitnichten die anderen Mitarbeiter der Stadt Ulm von der Gesamtaufgabe Integration. Integration kann nicht „ausgelagert“, nicht delegiert werden. Sie muss von jedem von uns täglich aufs Neue erkämpft werden.

### Strategiefindung: Nicht kleckern, klotzen!

Wenn es um das Formulieren von Strategien geht, sollte man sich immer zwei Dinge vor Augen führen. Erstens: die Vorstellungskraft und das geistige Fassungsvermögen von uns Menschen sind beschränkt. Will man Ergebnisse erzielen, darf man die Menschen nicht überfordern. Zweitens: Ressourcen sind ebenfalls beschränkt. Daher sollte man sie nicht nach dem „Gießkannenprinzip“ verteilen, sondern gezielt einsetzen, um anhaltende Wirkung zu erreichen. Aus dieser Grundeinsicht folgt nun, dass man sich bei der Strategiefindung nur auf wenige Schwerpunkte zu beschränken hat, will man erfolgreich sein.

Darüber hinaus sollte man diese Schwerpunkte vor dem Hintergrund der eben erwähnten SWOT-Analyse erarbeiten. In obigen Kapitel V habe ich die SWOT-Analyse bereits angesprochen. Konkret auf das Beispiel Ulms angewandt und mit den oben erläuterten Tatsachen befüllt, könnte das graphische Ergebnis einer SWOT-Analyse für Ulm folgendermaßen aussehen:

**Abbildung 8.3: die SWOT-Analyse für Ulm**

<p>Integrationsrelevante <b>Umfeldfaktoren</b> der Stadt Ulm</p> <p><b>Interne Betrachtung</b> der kommunalen Integrationsarbeit in Ulm</p>	<p><b>Chancen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Guter Arbeitsmarkt</li> <li>• Wissenschaftsstadt Ulm</li> <li>• Reges Vereinsleben</li> <li>• Migranten relativ jung und mit positiver Reproduktionsrate</li> </ul>	<p><b>Risiken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Migration steigt</li> <li>• Heterogenität steigt</li> <li>• Alterung der Gesellschaft</li> <li>• Mangelnde Sympathie und fehlende Empathie seitens der Mehrheitsbevölkerung für die Migranten</li> </ul>
<p><b>Stärken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erfahrung</li> <li>• Kompetenz</li> <li>• Heterogenität</li> <li>• Akzeptanz</li> </ul>	<p>Nutzung der externen Chancen unter Anwendung der internen Stärken <b>=&gt; „Investieren“</b></p>	<p>Nutzung der internen Stärken zur Minimierung der externen Risiken <b>=&gt; „Absichern“</b></p>
<p><b>Schwächen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzlage</li> <li>• Interne Koordination</li> <li>• Mangelndes Bewusstsein: Integration = Querschnittaufgabe</li> </ul>	<p>Interne Schwächen können bestehen bleiben. Besser: Schwächen beseitigen, um externe Chancen zu nutzen! <b>=&gt; „Ausgleichen“</b></p>	<p>Interne Schwächen müssen behoben werden, um externe Risiken nicht schlagend werden zu lassen <b>=&gt; „Neutralisieren“</b></p>

GSB Integrationscontrolling

Auf welche Strategien-Typen gilt es sich nun zu konzentrieren? Dazu gibt ganz es unterschiedliche Ansätze. Während sich manche Manager darauf versteifen, die Schwächen um jeden Preis auszumerzen, tun wiederum andere genau das Gegenteil: sie ignorieren die Schwächen und konzentrieren sich ausschließlich auf die Stärken ihrer Organisation. Letzten Endes muss das jeder auf die konkrete Situation angepasst für sich selbst entscheiden.

Im Falle der Integrationsarbeit in Ulm erschien es Herrn Wörner und mir am ehesten angebracht, den Fokus auf die Basisstrategie des „Investierens“ zu legen. Mit anderen Worten: wir haben die meiste Zeit versucht, die internen Stärken der Abteilung für Integration den externen Chancen im Integrationsumfeld gegenüber zu stellen. Aus dieser Entscheidung heraus erhofften wir uns den größtmöglichen Nutzen in der schnellstmöglichen Zeit in Sachen Integration erzielen zu können.

## Strategieausformulierung und die Dimensionen der BIC

Wie ich bereits mehrmals ausgeführt habe, gibt es *die* Balanced Scorecard nicht. Jede Scorecard ist ein Unikat, eine Einzelanfertigung. Darüber hinaus darf eine Scorecard auch nicht immer für die Dauer ihres Bestehens statisch bleiben: wenn sich die Rahmenbedingungen ändern, muss sich auch die Scorecard ändern. Das gleiche gilt somit selbstverständlich auch für die Balanced Integration Card (BIC). Basierend auf der internen und externen Analyse und den daraus abgeleiteten möglichen gangbaren Strategietypen, möchte ich nun zur Bestimmung der Dimensionen unserer BIC in Ulm schreiten. Dazu versuche ich, den jeweiligen Strategietyp mit einer konkreten Strategie zu verbinden und diese einer Dimension zuzuordnen.

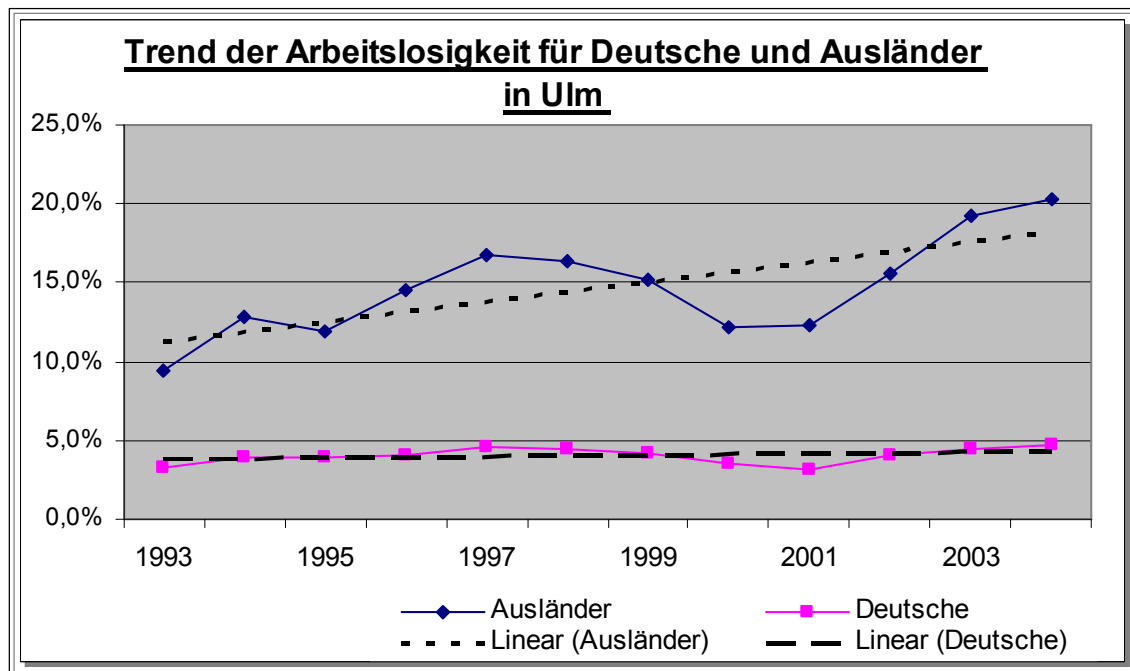
## Strategische Stoßrichtung I der BIC: Arbeit

*„Die jungen Türken in Deutschland kann man nur integrieren durch Ausbildungsplätze und Jobs.“*  
(Kemal Sahin, deutsch-türkischer Textilunternehmer)<sup>332</sup>

„Arbeit, Arbeit, Arbeit!“ – so oder ähnlich lautet seit Jahren der Kanon, den Politiker bei Wahlveranstaltungen herunter zu beten pflegen. Nichts scheint wichtiger zu sein, als so viele Leute wie möglich in „Lohn und Brot“ zu bringen. Dabei haben wir oben bereits gesehen, dass zumindest in Ulm die Lage am Arbeitsmarkt allgemein gesehen relativ gut ist: blicken wir auf die wirtschaftliche Umfeldanalyse und erinnern wir uns, dass in den letzten zwanzig Jahren die Arbeitslosigkeit zwischen 3,7% und 7,9% geschwankt war. Das sind Werte, von denen viele Gemeinden in ganz Deutschland, vor allem aber im strukturell schwachen Osten unseres Landes, nur träumen können. Und doch muss man genauer hinsehen und sich besonders in Bezug auf die integrative Wirkung des Arbeitsmarktes für die in Ulm lebenden Ausländer fragen: profitieren alle – Ausländer wie Deutsche – gleichermaßen von der relativ guten Arbeitsmarktsituation dieser Stadt? Und mehr noch: wie entwickelt sich der Trend über die Jahre hinweg, was ist für die Zukunft zu erwarten?

Wenn wir einen Blick auf die Arbeitsmarktzahlen der Bundesagentur für Arbeit für den Zeitraum 1992 – 2004 werfen, lassen sich diese graphisch wie folgt darstellen:

<sup>332</sup>Christopher Schwarz, „Der preußische Türke. Vom Ziegenhirten zum Milliardär – der sagenhafte Aufstieg des deutsch-türkischen Textilunternehmers Kemal Sahin“, in: Wirtschaftswoche, 13.01.2006.

**Abbildung 8.4: Ulmer Ausländer häufiger Arbeitslos gemeldet**

Wie wir feststellen müssen, ist das Risiko der Arbeitslosigkeit für die ausländischen Mitbürger Ulms viel häufiger schlagend als für die deutschen Ulmer. Setzt man für das Extremjahr 2004 die Arbeitslosenquote der Ausländer in Relation zur Arbeitslosenquote der Deutschen, so ergibt sich die schonungslose Wahrheit, dass die Ausländer rechnerisch gesehen 4,3 mal häufiger arbeitslos waren als ihre deutschen Kollegen (Arbeitslosenquote der Deutschen 4,7% zu Arbeitslosenquote der Ausländer 20,3%)! Besonders der Trend dieser Entwicklung sollte alle Alarmglocken schrillen lassen: während das Risiko der Arbeitslosigkeit für die deutschen Arbeitnehmer innerhalb der untersuchten Jahre im Trend kaum anstieg (auf zuletzt 4,7% für das Jahr 2004), mussten die ausländischen Kollegen harte Rückschläge einstecken: ihre Arbeitslosenzahlen steigen im Trend deutlich an und haben sich im Untersuchungszeitraum mehr als verdoppelt (auf 20,3% im Jahr 2004). Somit ist weder der Absolutwert der Arbeitslosigkeit für Ausländer zufrieden stellend, noch kann man aufgrund des negativ verlaufenden Trends Hoffnung für die Zukunft schöpfen.

Doch es kommt noch schlimmer. Setzt man diese 20,3% bzw. den Faktor 4,3 (mal so häufig sind in Ulm die Ausländer häufiger arbeitslos als die Deutschen) in Relation zu dem bundesdeutschen Durchschnitt, wird die Blamage, ja der Skandal erst so richtig offensichtlich: Ich habe mehrmals in dieser Arbeit aufgeführt, dass im Schnitt die Ausländer in Deutschland doppelt so häufig arbeitslos gemeldet sind als die Deutschen. Die Absolutzahl für die ausländische Arbeitslosenquote im Durchschnitt über ganz Deutschland hinweg liegt bei reichlich 20%. Vergleichen wir nun also die Lage in Ulm mit derjenigen in ganz Deutschland, müssen zwei Dinge schonungslos festgehalten werden: erstens liegt der prozentuale Anteil der arbeitslosen Ausländer in Ulm im Vergleich mit Deutschland gleichauf. In beiden Fällen müssen gut 20% der Ausländer stempeln gehen. Als zweite Tatsache muss jedoch konstatiert werden, dass die Relation zwischen den deutschen und den

ausländischen Arbeitslosen in Ulm aus den Fugen geraten ist. Während sie im deutschen Schnitt 2:1 beträgt ist sie in Ulm bei inzwischen gut 4:1 angekommen, Tendenz: weiter steigend!

Was bedeutet das für die Integration am Arbeitsmarkt in Ulm? Die Verantwortlichen und die betroffenen Ulmer müssen sich allesamt die Frage stellen, warum die sehr gute Arbeitsmarktsituation allgemein nur für die Deutschen von Vorteil ist und die Ausländer nicht ihren entsprechenden Teil des Kuchens abbekommen. Gerade diese relative Benachteiligung ist es, die immer wieder dazu führt, dass sich Menschen ausgeschlossen fühlen und damit beginnen, sich zurückzuziehen. Das ist vor allem mit Blick auf die vielen jungen türkischen Arbeitslosen in Ulm verheerend: Denn wenn Kemal Sahin Recht hat – und ich bin davon überzeugt – ist diese Entwicklung am Arbeitsmarkt höchst gefährlich für den Integrationsprozess in Ulm insgesamt. Es müssen gewaltige Anstrengungen unternommen werden, um diesen Trend zu stoppen und umzukehren.

Doch die Sache hat leider noch einen weiteren Haken: die Arbeitslosigkeit ist nämlich nur ein Aspekt der Arbeitmarktsituation. Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt ist die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten. Da an dieser Art der Erwerbsarbeit – im Gegensatz zu Freiberuflern oder Selbständigen – die Finanzierung unserer sozialen Sicherungssysteme hängt (Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung), ist sie mit ein Faktor zur Messung des Beitrages am Gemeinwohl, dass die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen zu leisten in der Lage sind. Darüber hinaus ist die Qualität der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse in der Regel besser für den Arbeitnehmer: man denke an soziale Errungenschaften wie Kündigungsschutz, Absicherung bei Krankheit, geregelter und bezahlter Urlaub, etc. Folglich ist es für alle wünschenswert, diese Erwerbsarbeit auf hohem Niveau, oder zumindest im Wachsen befindlich zu sehen. Die Ulmer Statistik weist einen Vergleich zwischen der Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in den Jahren 1974 und 2003 aus. Während die Gesamtzahl der Beschäftigten zwischen 1974 und 2003 nahezu konstant blieb (sie fiel leicht um - 0,2%), nahm die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer um atemberaubende 29,8% ab!<sup>333</sup> Bedenkt man, dass in dieser Zeit der Ausländeranteil sogar noch von 13% auf 17% gestiegen ist, so spricht einiges dafür, dass die Ausländer die ersten Opfer unter dem Abbau bzw. dem nicht weiter Wachsen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse waren.

Sowohl die Arbeitslosenquote als auch die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse sprechen eine klare Sprache: die Ausländer wurden und werden am Arbeitsmarkt weitaus öfter geschmäht als die deutschen Ulmer. Angesichts der zentralen Rolle der Erwerbsarbeit und den damit verbundenen wirtschaftlichen Chancen und Möglichkeiten, ist diese Entwicklung für die Integration der in Ulm lebenden Ausländer geradezu niederschmetternd.

Was kann die kommunale Integrationspolitik an dieser schweren Hypothek überhaupt zu ändern versuchen? Wie bringen wir das in Verbindung der oben dargestellten SWOT-Analyse? Auf der einen Seite haben wir nun gelernt, dass der Arbeitsmarkt an sich relativ gut in Ulm ist. Leider ist er sehr selektiv, ja vielleicht sogar diskriminierend: die Ausländer jedenfalls können viel seltener Anstellung finden, in die begehrten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse

<sup>333</sup> Ulmer Statistik 2003, S. 252.

schaffen sie es immer seltener. Andererseits wissen wir, dass unser Integrationsbeauftragter Gerhard Wörner und sein Team sehr gute Arbeit leisten. Der SWOT-Analyse folgend müsste nun eigentlich eine zentrale Strategie zur Erreichung des Integrationsziels für Herr Wörner und seine Mitarbeiter lauten: den Ausländern helfen, den Weg in den Arbeitsmarkt erfolgreich(er) zu beschreiten. Wir stellen also eine interne Stärke eine externe Chance gegenüber und hoffen so, erfolgreich zu sein. Um aus diesem Vorhaben konkrete Maßnahmen, Zeitpläne, Verantwortlichkeiten und v.a. Erfolgskontrolle zu erlangen, betten wir diese Strategie in unsere Balanced Integration Card ein und nennen unsere erste Dimension: Arbeitsmarkt.

## Strategische Stoßrichtung II der BIC: Bildung

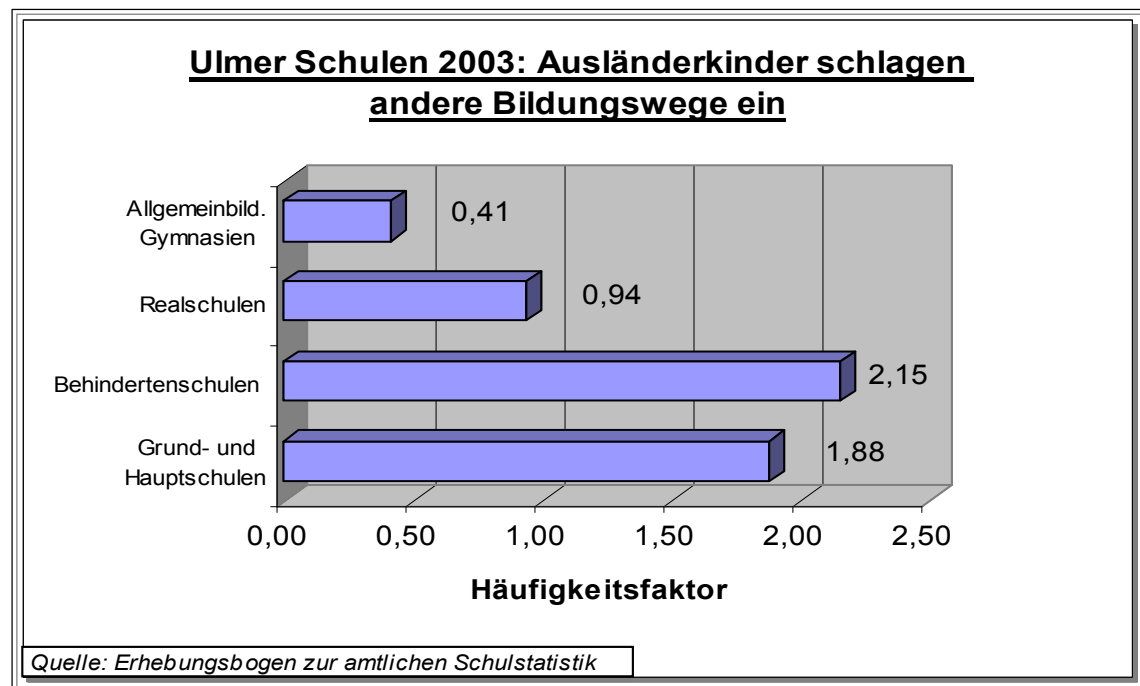
*„Wer seinen Herd verlässt auf der Suche nach Wissen, wandelt den Weg Gottes.“*  
(Muhammed)

*„Die Tinte des Schülers ist heiliger als das Blut des Märtyrers.“*  
(Muhammed)

Leider sind die Probleme am Arbeitsmarkt meist nicht über Nacht zu lösen; sie sind langfristiger Natur, oder – und hier borge ich mir einen Begriff aus den Wirtschaftswissenschaften – „struktureller“ Art. Was meine ich damit? Auch wenn es eigentlich jedem einsichtig sein sollte, scheinen es leider noch nicht alle Menschen in Deutschland verstanden zu haben: Bildung und Erfolg am Arbeitsmarkt korrelieren sehr eng miteinander. Mit anderen Worten: je besser die Bildung, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, von Arbeitslosigkeit heimgesucht zu werden. Direkter könnte man auch sagen: ohne Bildung keinen Job. Und da Bildung nicht kurzfristig erlangt werden kann, sondern jahrelange Investitionen finanzieller und zeitlicher Art erfordert – vom Lernenden selbst, aber auch von der Gemeinschaft insgesamt –, sind Bildungsrückstände „strukturell“, deren Bereinigung erfordert somit einen langen Atem. Versäumnisse in der Kinder- und Jugendzeit sind sehr schwer aufzuholen und viele Betroffene schaffen es eigentlich nie mehr richtig. Umso wichtiger ist es auch und gerade für die Integration, sich die Bildungssituation der in Ulm lebenden Ausländer anzusehen. Liegt die Begründung für das schlechte Abschneiden am Arbeitsmarkt vielleicht auch in der Bildung begründet?

Eine Möglichkeit an diese Fragestellung heranzugehen, wäre darin zu sehen, die Verteilung der Ausländerkinder auf die unterschiedlichen Schultypen zu betrachten. Setzt man diese Anteile der Ausländerkinder an den entsprechenden Schultypen in Relation zum Gesamtanteil der Ausländerkinder zu den deutschen Kindern, erhält man einen Faktor. Dieser Faktor gibt an, ob die Ausländerkinder – gemessen an ihrer Gesamtzahl im Verhältnis zu den deutschen Kindern – über- oder unterdurchschnittlich oft einen bestimmten Schulzweig besuchen. Diesen Häufigkeitsfaktor, wie ich ihn nenne, habe ich in der folgenden Graphik dargestellt:



**Abbildung 8.5: Ausländer in Ulm schlechter gebildet**

Die Graphik 8.5 zeigt die ungeschminkte Wahrheit: Ausländerkinder sind schon an Realschulen unterrepräsentiert, an den Gymnasien sind sie es sogar ganz deutlich! Die weitaus meisten Ausländerkinder besuchen folglich Behindertenschulen oder Grund- und Hauptschulen. Noch fataler: häufig verlassen sie dann auch noch die Schule ohne einen Abschluss. So lag zum Beispiel 2003 der Anteil der Ausländerkinder an denjenigen Schülern, die die Hauptschulen ohne qualifizierenden Abschluss verlassen haben, bei 71%!<sup>334</sup> Vor allem die Hauptschulen werden somit zum Sammelbecken aller Kinder mit Lernschwierigkeiten, ein normaler Unterricht ist kaum mehr möglich: Pisa II lässt grüßen! Das schlechte Abschneiden an der Schule ist somit der häufigste Grund dafür, dass die Kinder und Jugendlichen später keine Anstellung finden, häufig genug scheitern sie schon bei dem Versuch, eine Lehrstelle zu bekommen. Und trotzdem lassen wir es scheinbar zu, dass ein großer Teil unserer Gesellschaft – nämlich die ausländischen Kinder und Jugendlichen – immer wieder in diese Falle laufen. Die niederschmetternden Ergebnisse am Arbeitsmarkt haben also eindeutig im Bildungsbereich ihre Wurzeln.

Die Wissenschaftsstadt Ulm sollte es besser können! Aus diesem Grund könnte eine Strategie wieder darauf abzielen, die Chancen (gute und genügend vorhandene Bildungseinrichtungen in Ulm) mit den Stärken der Abteilung für ausländische Bürgerschaft zu verbinden. Die Kolleginnen von Herrn Wörner haben meist entweder selbst oder durch ihre Ehepartner Einblick in die schwierige Lage von Migranten. Sie selbst sollten die Verbindung zwischen Bildung und Erfolg am Arbeitsmarkt bestens kennen. Aus diesem Grund legen Herr Wörner und ich fest: ein weiterer Schwerpunkt der Ulmer Integrationsarbeit und somit die zweite Dimension der Balanced Integration Card muss die Bildung sein. Weil in Zeiten des lebenslangen Lernens dazu auch die innerbetriebliche Ausbildung gehört und wir darüber hinaus auch das

<sup>334</sup> Ulmer Statistik 2003, S. 181.

in Deutschland vortreffliche duale System einschließen, nennen wir diese Dimension (Aus)Bildung.

### **Strategische Stoßrichtung III: Sprache**

Warum schneiden derart viele Kinder mit Migrationshintergrund in der Schule so schlecht ab? Die Antwort darauf ist in den meisten Fällen ganz einfach, ja banal und doch haben wir uns als Mehrheitsgesellschaft viel zu lange davor versteckt: die ausländischen Kinder verstehen meist schlicht und ergreifend nicht, was ihnen in der Schule erzählt wird! Wer dem Unterricht nicht folgen kann, weil er der deutschen Sprache nicht ausreichend mächtig ist, hat auch keine Chance auf gute Noten oder einen Schulabschluss. Wir Deutschen haben nicht realisiert, dass der *„Schlüssel für eine erfolgreiche Integration die Sprache ist. Integration ohne Sprache ... ist nicht möglich.“*<sup>335</sup> Wir haben diesbezüglich wohl zu lange einfach angenommen, ja vorausgesetzt, dass die Ausländer ihren Kindern schon selbst Deutsch beibringen würden. Schließlich müssen sich ja „die“ integrieren und wir haben dabei aber leider komplett missachtet, dass Integration ein zweiseitiger Prozess ist. Und so hat es bis ins Jahr 2005 gedauert, dass nun im Zuge der Wirksamkeit des Zuwanderungsgesetzes unseren Mitbürgern mit Migrationshintergrund ein Recht (aber auch eine Pflicht!) auf Sprachkurse eingeräumt wurde. Damit aber bei dieser an sich richtigen Maßnahme die Kinder nicht durch den Rost fallen, haben nun viele Schulen und Kindergärten damit begonnen, ihren Kindern separaten Deutschunterricht zu geben, so sie denn Probleme mit der deutschen Sprache haben. Denn Sprache ist die Basis: erst für den schulischen und dann für den späteren beruflichen Erfolg. Brutal und verkürzt ausgedrückt: keine Deutschkenntnisse, keine schulischer Abschluss, kein Job. Die fast wichtigste strategische Stoßrichtung, weil Grundlage für alles weitere, muss somit die Sprachförderung sein. Übertragen auf unseren Praxisfall Ulm geht es also nun für Herrn Wörner und sein Team darum, zu versuchen ihre Stärken einzusetzen, um allen Altersgruppen unter den Migranten entsprechende Sprachkurse anzubieten und somit die Risiken des Nicht-Erlernens der deutschen Sprache zu mindern. Aus diesem Grund heißt eine weitere, ja eigentlich die wichtigste, Dimension der Balanced Scorecard: Sprache.

<sup>335</sup> Bei einem Integrationsforum anlässlich des Augsburger Friedensfestes Pax 2005 habe ich Manuela Schnierle kennen gelernt. Sie ist Diplom-Sozialpädagogin und beschäftigt sich in der Familienhilfe Langweid seit Jahren engagiert mit ausländischen Mitbürgern. Um nicht nur von den in der Literatur gefundenen Integrationsdefinitionen von Theoretikern für Theoretiker abhängig zu sein, habe ich auch sie nach ihrer Vorstellung von Integration gefragt. Der hier zitierte Satz war das Herzstück ihrer Ausführungen und ich habe ihn deswegen hier aufgeführt.

## Strategische Stoßrichtung IV: Interne Perspektive

*„Was alle angeht, können auch nur alle lösen.“*

(Aus „Die Physiker“, von Friedrich Dürrenmatt)

In all den wichtigen Aufgabenbereichen, in denen wir bisher die Unterstützung bzw. die Initiative der Abteilung für ausländische Bürgerschaft und Europaangelegenheiten als zentral erachtet haben, haben wir stets einen Punkt voraus gesetzt: wir vertrauen auf die Kompetenz und Erfahrung des Teams um den Integrationsbeauftragten Herrn Wörner. Diese Fähigkeit haben wir auch in der SWOT-Analyse konstatiert und sie ist weiterhin der Dreh- und Angelpunkt der Ulmer Integrationsbemühungen. Doch wir dürfen dabei zwei Aspekte nicht aus den Augen verlieren.

Zum einen ist die Qualifikation der Wörner-Truppe kein Selbstläufer. Auch der Integrationsbeauftragte und seine Mitarbeiter können und müssen immer weiter dazu lernen. Wie oben angedeutet, wird aller Wahrscheinlichkeit nach nicht nur die Zuwanderung in absoluten Zahlen weiter zunehmen, sondern auch die Heterogenität unter den Migranten selbst; d.h. die Herkunftsländer der in zukünftig zu uns kommenden Migranten werden nicht mehr deckungsgleich mit den klassischen Entsendeländern wie der Türkei oder Jugoslawien sein. Das bedeutet zum Beispiel, dass man sich auf andere Kulturen, Sprachen und Religionen einzurichten hat. Das ständige Hinterfragen, ob das Personal bzw. dessen Qualifikation auf die Bedürfnisse der hinzukommenden Migranten zugeschnitten ist, ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass weiterhin gute Integrationsarbeit geleistet werden kann. Auch die abteilungsinternen Prozesse – zum Beispiel das Aufsetzen von Projekten – müssen stetig auf ihre Effizienz überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Mit anderen Worten: den Blick nur „nach draußen“, auf die Migranten zu richten, wäre ein großer Fehler. Auch die internen Qualifikationen, Prozesse und Denkweisen müssen stetig überprüft werden (Stichwort: Wiener Integrationsfonds und seine „Verwandlung“ zum MA 17 in Wien – siehe Kapitel IV). Deswegen erachte ich es als unerlässlich, eine der strategischen Stoßrichtungen auf dem Weg zur erfolgreichen Integrationsarbeit auf die interne Perspektive zu richten.

Und zum anderen dürfen keine Missverständnisse aufkommen: selbstverständlich glaube ich nicht, dass die Integrationsarbeit ausschließlich beim Integrationsbeauftragten verbleiben sollte. Das ist angesichts des Querschnittscharakters dieser Aufgabe gar nicht möglich. Wie ich oben immer wieder betont habe, ist Integration in meinen Augen eben nicht ein einseitiger Prozess, der von den Migranten zu leisten ist, im Gegenteil: auch wir als die Mehrheitsgesellschaft müssen unseren Teil dazu beitragen, damit wir alle friedlich und gleichberechtigt miteinander leben können. Ich möchte folglich die eben angesprochene interne Perspektive auch auf die indirekte Handlungsreichweite des Amtes für ausländische Bürgerschaft ausdehnen. Unter interner Perspektive verstehe ich nämlich im ersten Schritt die Kommunalverwaltung als ganzes (also auch all die anderen Ämter, bis hin zum Stadtrat und zum Bürgermeister selbst): alle müssen sich – öffentlich sichtbar – immer wieder zur Integration bekennen und entsprechend handeln. Die Stadtverwaltung muss ein Spiegelbild der Gesellschaft sein: sie sollte genauso „bunt“ sein, wie die Bevölkerung selbst; i.e. Bürger mit Migrationshintergrund in den eigenen Reihen zu haben (nicht nur im Reinigungspersonal!), sollte für die gesamte Stadtverwaltung, ja für den gesamten öffentlichen Dienst eine Selbstverständlichkeit sein. Im zweiten Schritt gehe ich aber noch weiter und verstehe die interne Perspektive als die Bringschuld der Mehrheitsgesellschaft zur Integration allgemein:

also die Bringschuld der Kindergärten und Schulen, der ortsansässigen Firmen, bis hin zur Einbringungspflicht der Sozialverbände, der Vereine und letzten Endes bis hin zur Verantwortung eines jeden einzelnen von uns, der das Privileg hatte und hat, seine Heimat nicht verlassen zu müssen. Wir alle müssen versuchen, eine Empathie und Sympathie gegenüber den bei uns lebenden Migranten zu entwickeln bzw. diese aufrecht zu erhalten, um jeden Tag aufs Neue einen positiven Beitrag zur Integration leisten zu können. Dies muss auch vor dem Hintergrund der Einsicht erfolgen, dass der Integrationsbeauftragte und sein Team auf sich alleine gestellt, wohl mit der Integrationsarbeit überfordert wären. Ihre Aufgabe ist es eher, einer Spinne im Netz gleich die Anstrengungen zu koordinieren, Anregungen zu geben, Wissen zu sammeln, das Thema immer wieder in aller Öffentlichkeit hervorzuheben und: natürlich auch eine gewisse Rechenschaft darüber abzulegen, ob wir alle (nicht die Abteilung alleine!) auf dem Weg in Richtung Integration sind. Die Balanced Integration Card ist hierbei ein wichtiges Instrument um den Überblick zu behalten, Schwerpunkte zu setzen und als Kommunikationsdrehscheibe regelmäßig Auskunft darüber zu liefern, ob wir dem Ziel näher kommen oder nicht. Fazit: ohne unseren Beitrag geht es nicht und deswegen lautet eine weitere Dimension der Balanced Integration Card: interne Perspektive.

## Strategische Stoßrichtung V: Sozialisation

*„Die westliche Gesellschaft wird jeden verändern, der sich auf sie einlässt. Das wird den Islamismus von innen aufknacken.“*  
(Werner Schifffauer)

Einer der schwierigsten Probleme beim Thema Integration ist, dass sich die Migranten und Ansässigen meist fremd sind. Sie kennen sich nicht, weil sie im Alltag praktisch nichts mit einander zu tun haben: sie kommen einfach nicht in Kontakt. Viele von uns leben nicht in einer gemeinsamen Gesellschaft, sondern jeder für sich in seiner eigenen Gesellschaften; wir neigen dazu, lieber unter uns zu bleiben: jede größere Stadt hat ihr „Türkenviertel“ oder ihr „klein Russland“, wie die Einheimischen die Viertel mit hohen Anteilen an der jeweiligen Migrationsbevölkerung zuweilen nennen. Die Einheimischen leben zwar auch in gewisser Segregation zueinander (auch hier gibt es „Arbeiter Viertel“ und Gegenden, in denen Zahnärzte, Unternehmer und Rechtsanwälte ihre Villen haben), aber es besteht viel häufiger gesellschaftlicher Kontakt zwischen ihnen.

Bezüglich dieser Segregation in den Migrantenvierteln macht immer wieder der Begriff der „Parallelgesellschaften“ die Runde. Im Herbst 2005 müssen wir in den Medien die schrecklichen Bilder aus den Vorstädten der französischen Hauptstadt sehen, wo sich durch Perspektivlosigkeit und Sozialabstieg radikalisierte jugendliche Migranten regelrechte Straßenschlachten mit Polizisten liefern. In diesen Vorstädten bzw. Stadtteilen konzentrieren sich die Probleme Frankreichs mit der gescheiterten Integration wie in einem Brennglas: Arbeitslosigkeit, sozialer Abstieg, Kriminalität und Bandenkriege prägen das Bild. In Frankreich werden diese Gebiete bereits als die *„verlorenen Territorien der Republik“*<sup>336</sup> beschrieben. In besagten Gegenden wurden die Einwanderer sich selbst überlassen und begannen daraufhin - abgeschottet von der französischen Gesellschaft - ihre eigenen Welten aufzubauen: Parallelgesellschaften par excellence. Soziologen erklären die nun aufflammende

<sup>336</sup> DIE ZEIT, „Heiße Nächte in Paris“, Ausgabe 45/2005. <http://zeus.zeit.de/text/online/2005/45/paris>

Radikalisierung und Gewalt „ ... mit der Verzweiflung junger Leute, die sich von der Gesellschaft und von der Arbeitswelt ausgeschlossen sähen.“<sup>337</sup>

Zum Glück ist es bei uns noch nicht (ganz) soweit. Viertel wie die Vorstädte von Paris, in denen die Einwanderer in gefährlicher Isolation komplett abgeschieden von der Mehrheitsgesellschaft leben, gibt es in dieser Form noch nicht in Deutschland. Noch sind die (Stadt) Grenzen durchlässig, noch gibt es hier und da Kontakte zwischen Einheimischen und Migranten. Doch es könnte viel besser laufen und die Kommunen könnten ihren Teil dazu leisten. Als Paradebeispiel möchte ich an dieser Stelle nochmals auf die Arbeit des ehemaligen Integrationsfonds in Wien hinweisen: dort wurde – wie in Kapitel IV ausführlich erläutert – der Versuch unternommen, Besiedlungsmanagement zu wagen. In mehreren interessanten Projekten hatte es der Wiener Integrationsfond erfolgreich versucht, absichtlich und gewollt den Parallelgesellschaften dadurch vorzubeugen, dass er Neubauprojekte für eine heterogene Mieterschaft geöffnet hat. Die Menschen unterschiedlicher Herkunft leben nun miteinander als Nachbarn und begegnen sich regelmäßig. Die so hergestellten Kontakte erhöhen die Chance für gegenseitiges Kennen lernen und für gegenseitiges Verständnis für die Sorgen, Nöte und Wünsche der anderen. Diese bewusst gesteuerte Nachbarschaft hat sich in den Projekten in Wien bewährt und erfreut sich großer Beliebtheit, auch bei den einheimischen Wienern!

Ich glaube fest an die Strahlkraft unserer westlichen Kultur: wenn die Migranten erst einmal bei uns in Deutschland die Vorzüge der Demokratie und des Rechtsstaates, sowie die des materiellen Wohlstandes erfahren und verinnerlicht haben, werden radikale Ideologien wie der Islamismus wenig Anziehungskraft vermitteln können. Diesbezüglich halte ich es mit dem eingangs zitierten Ethnologen Werner Schiffauer, der davon überzeugt ist, dass wir den „Islamismus von innen aufknacken“<sup>338</sup> können. Dafür müssen wir aber unsere Gesellschaft für die Migranten, vor allem aber die Muslime, wirklich öffnen: *„Nicht mit Druck, sondern mit Verständnis soll man den Muslimen begegnen. Und ihnen Zeit geben, sich einzufügen. Statt sie mit Verboten weiter ins Ghetto zu treiben, soll der Staat sie für die hiesigen Institutionen gewinnen“*<sup>339</sup> - und wir Bürger sollten sie in unsere Vereinsheime, zu unseren Feiern und in unsere Wohnzimmer einladen. Dieses räumliche Miteinander und das daraus resultierende gemeinsame Leben, Feiern, Einkaufen, der gemeinsame Schulbesuch unserer Kinder sowie die gemeinsame Vereinsmitgliedschaft ist ein wichtiger Bestandteil der Integration. Folglich setzte ich einen weiteren strategischen Schwerpunkt der Balanced Integration Card beim Thema: Sozialisation.

Nachdem nun die für Ulm als relevant und dringlich erachteten Dimensionen festgelegt sind, sollte man jedoch noch einmal geistig inne halten und sich fragen, ob diese Dimensionen mit ihren dahinter liegenden strategischen Stoßrichtungen auch in sich stimmig, sich gegenseitig ergänzend und verstärkend sind. Hierfür eignet sich das in der Praxis sehr beliebte Konstrukt der „Strategy Map“, das ich in Kapitel V bereits vorgestellt habe und nun im folgenden Abschnitt auf Ulm übertragen möchte.

<sup>337</sup> SPIEGEL ONLINE – 03. November 2005, „Neue Straßenschlachten in Pariser Vorstädten“.

[www.spiegel.de/politik/ausland/](http://www.spiegel.de/politik/ausland/)

<sup>338</sup> Schiffauer, Werner, „Du bist Döner“, in: DIE ZEIT, Ausgabe 50/2005.

<sup>339</sup> Ebenda.

## Vernetzung der strategischen Stoßrichtungen: die Strategy Map

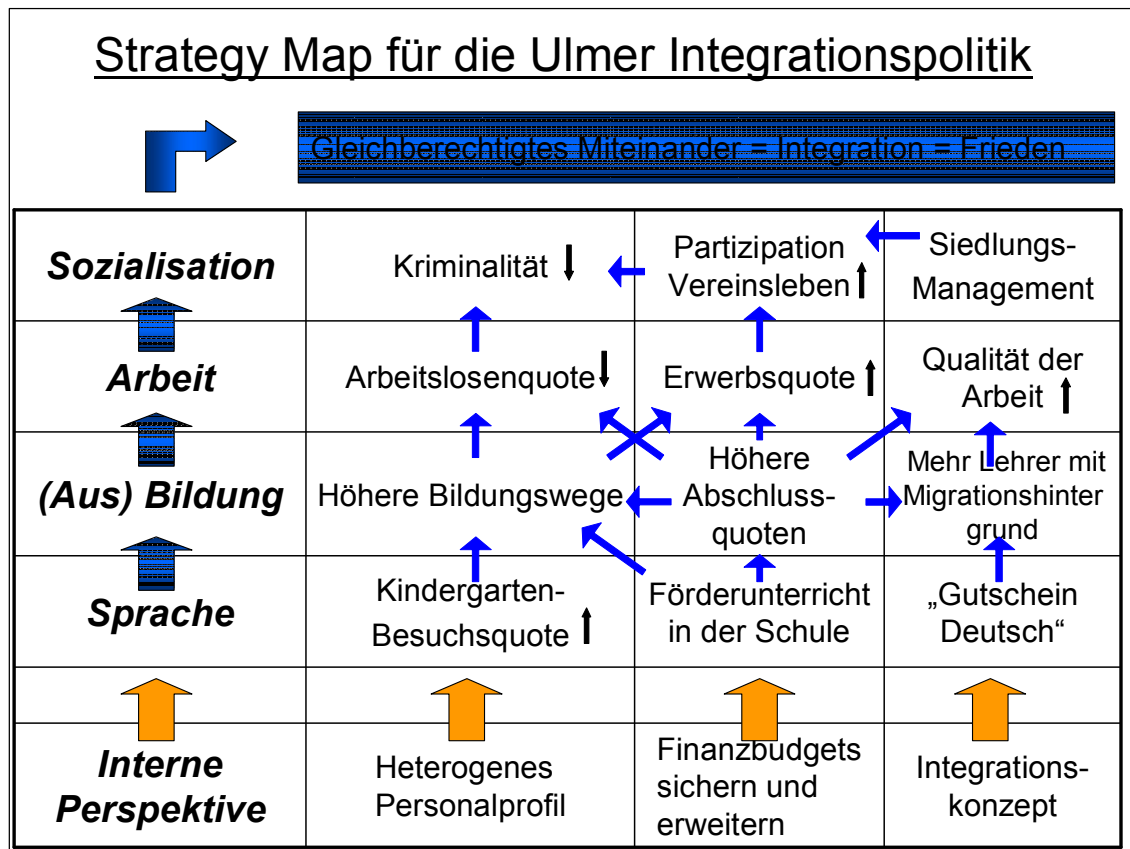
Nachdem ich nun die Strategien in den Perspektiven der Balanced Integration Card eingebettet habe, möchte ich nochmals einen Überblick erarbeiten, inwiefern diese einzelnen Strategien und deren Ziele gegenseitig abhängig sind und ob sie in die beabsichtigte Richtung führen. Denn nur wenn sich die Strategien und die dahinter liegenden Ziele gegenseitig ergänzen, können wir auf Wirkungseffekte in Richtung Integration hoffen. Es kommt nämlich leider immer noch viel zu häufig vor, dass sich die Politik (aber auch die Wirtschaft) in gut gemeinten, aber in sich widersprüchlichen Zielen - manchmal noch schlimmer: Strategien - verheddert.

Ein Beispiel aus jüngster Vergangenheit, das uns alle betraf und uns deswegen noch in Erinnerung sein sollte, waren die absolut widersprüchlichen Appelle der Rot-Grünen Bundesregierung in Bezug auf Sparen und Konsum. Ich bin darauf während der Lektüre des bereits weiter oben zitierten Buches „Gewinnt der Westen die Zukunft?“ von Meinhard Miegel gestoßen, der die Dinge – wie so oft – präzise formuliert: *„An ein und demselben Tag werden die Bürger von ein und derselben Regierung aufgefordert, noch mehr und noch ausdauernder zu sparen und sich zugleich beim Einkaufen nicht zurückzuhalten. Die Botschaft der Politik ist: Bürger, gebt euer Geld aus, sonst können die von uns gesteckten Wachstumsziele nicht erreicht werden! Legt es aber auch auf die hohe Kante, sonst sinkt euer Lebensstandard eher früher als später!“*<sup>340</sup> Wie haben wir uns dabei gefühlt, wie haben wir reagiert? Neben der Gefahr der allgemeinen Verunsicherung der Bevölkerung bewirken solch widersprüchlichen Strategievorgaben von höchster Stelle auch Zweifel an deren Kompetenz, die dann sehr schnell in Politikerverdrossenheit und dann wohlmöglich – und das ist noch viel schlimmer, da gegen das demokratische System gerichtet – in Politikverdrossenheit umschlagen kann. Auch wenn es banal klingen mag: hätte die damalige Bundesregierung ihre Politik mittels einer Strategy Map auf Stimmigkeit überprüft, wäre ihr diese Art von Fehler sicherlich nicht unterlaufen. So drängt sich jedenfalls der Verdacht der Orientierungslosigkeit auf, als ob die Politik selbst nicht wüsste, wohin die Reise gehen soll.

Wie wir im Kapitel V gesehen haben, ist diese Strategy Map - zu Deutsch so etwas wie Strategie Landkarte - also vorzüglich dafür geeignet, die Stimmigkeit und die gegenseitige Abhängigkeit von Strategien und Maßnahmen zu visualisieren. Konkret soll sie also die Frage beantworten, ob die im Falle der Integrationspolitik in Ulm angewandten Maßnahmen kongruent sind; d.h. ob sie dahingehend ausgerichtet sind, dass die bei uns lebenden Migranten – und mit ihnen auch die Gesellschaft insgesamt! – getreu der oben zitierten Definition von Integration eine Zukunft haben. Die Strategy Map für Ulm stellt sich wie folgt dar:

<sup>340</sup> Meinhard Miegel, „Epochenwende. Gewinnt der Westen die Zukunft?“. Propyläen Verlag (2005), S. 136.

Abbildung 8.6: Strategy Map für Ulm



GSB Integrationscontrolling

Wie Abbildung 8.5 erkennen lässt, sind die gewählten Strategien und ihre Ziele voneinander abhängig: sie bauen aufeinander auf bzw. verstärken sich gegenseitig. Grundlage jedes Integrationserfolges ist die deutsche Sprache. Ohne genügend Deutschkenntnisse kann an die anderen Erfolgsbedingungen wie Bildung, Arbeit oder Sozialisation überhaupt nicht gedacht werden. Diese Sprachgrundlage muss im Kindergartenalter, spätestens aber in der Grundschule gelegt werden. Für diejenigen Migranten unter uns, die das Schulalter bereits hinter sich gelassen haben, muss es Möglichkeiten geben, als Erwachsene die Deutsche Sprache zu erlernen. Als Beispiel, wie man so einen Unterricht organisiert, habe ich hier den „Gutschein Deutsch“ aufgeführt, wie er in Wien vom MA 17 angeboten wird.

Der nächste Schritt ist nur mit ausreichend guten Deutschkenntnissen zu schaffen: das Erlangen eines gewissen Bildungsstandes. Dies gilt sowohl im schulischen, als auch im betrieblichen Bereich. Immer gilt die simple Regel: wenn die Sprache nicht verstanden wird, kann im Unterricht nichts gelernt werden. Man darf dabei einen anderen Punkt nicht vergessen: wenn zu viele Kinder einer Klasse der deutschen Sprache nicht mächtig sind, halten sie auch die anderen Kinder davon ab, auf einem gehobenen Unterrichtsniveau zu arbeiten und die im Lehrplan geforderten Ziele zu erreichen.

Sobald die bildungsspezifischen Voraussetzungen geschaffen sind, stehen auch die Chancen auf dem Arbeitsmarkt gut. Für manche bisher erwerbslose



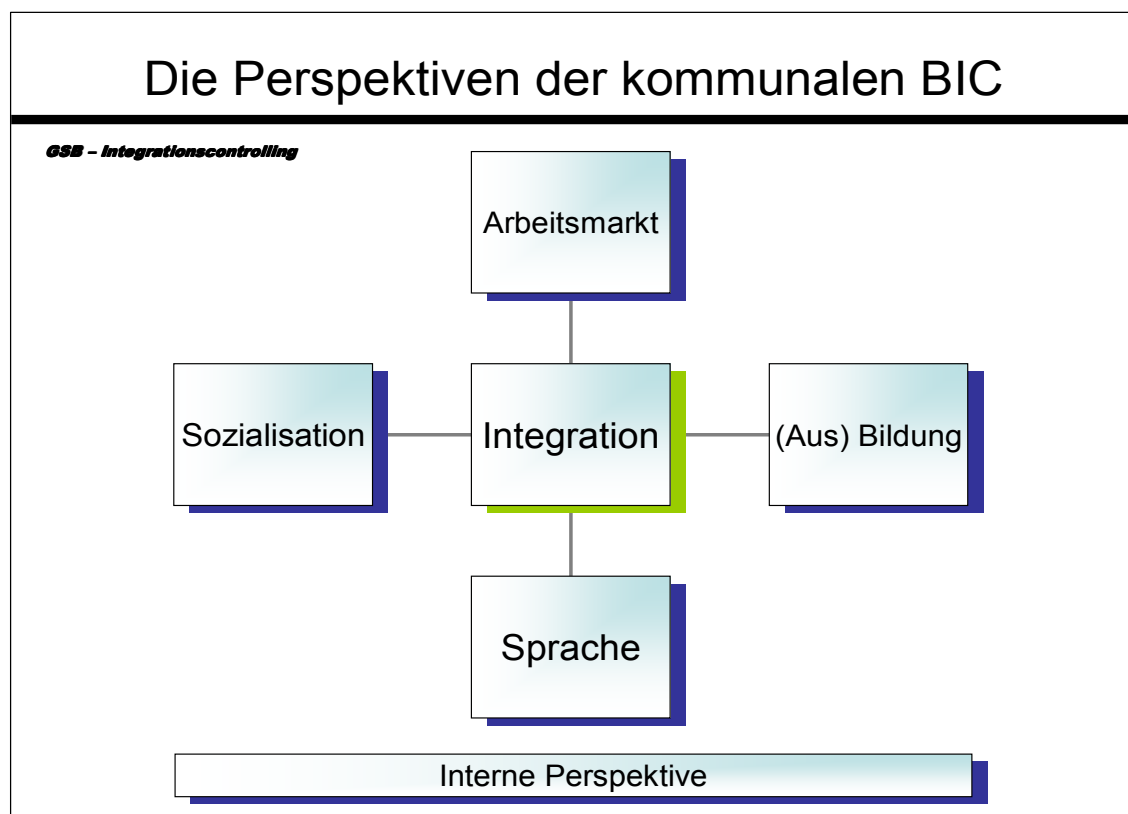
Mitbürger führt erst das mit dem Erlangen eines gewissen Bildungsgrades verbundene Selbstbewusstsein zu der Entscheidung, sich am Arbeitsmarkt „umzusehen“: die Erwerbsquote steigt. Dies trifft auch und vor allem auf die Frauen zu, die teilweise Schwierigkeiten haben, den Sprung aus der Familie in den Beruf (wieder) zu schaffen bzw. – und das muss auch ganz ehrlich gesagt werden – die aus traditionellen Gründen in vielen Ausländerfamilien dafür gar nicht „vorgesehen“ sind.

Ist die Erwerbsarbeit an sich schon der Sozialisationspunkt schlechthin, führen der damit verbundene steigende Wohlstand und das damit steigende Selbstbewusstsein dazu, sich in der Öffentlichkeit, in der Gesellschaft zu „zeigen“. Kontakte werden geknüpft, Verabredungen getroffen, und meist enden solche Begegnungen in regelmäßigen Treffen: ob im Verein, am Stammtisch, oder beim Kaffeekränzchen, man ist Teil einer Gruppe und partizipiert am gesellschaftlichen Leben. Der mit der Erwerbsarbeit verbundene Wohlstand führt in der Regel auch dazu, dass der Zwang, seine Ziele (Anerkennung, Konsum, etc.) auf kriminellen Wege zu erreichen, verschwindet. Die Kriminalität und die damit verbundene Stigmatisierung ist einer der größten Feinde der Sozialisation und kann nur wirksam bekämpft werden, wenn allen Bürgern die Chance eingeräumt wird, auf legale Weise ihren Lebensstandard zu unterhalten. Eine nicht zu unterschätzende Rolle in der Sozialisation spielt auch das Besiedlungsmanagement: ein klug geschaffenes nachbarschaftliches Wohnen ist oft die beste Voraussetzung dafür, dass man sich kennen- und verstehen lernt. Ein abgeschottetes Leben im Ghetto führt meist zu dem für die Integration so tödlichen „Wir-Die-Denken“. Wohnbauliche Nachbarschaft erhöht die Chancen auf „geistige“ Nachbarschaft und setzt so einen Grundstein für das Gelingen des Integrationsprozesses.

Die interne Perspektive spielt dabei immer eine unterstützende, eine koordinierende und informierende Rolle. Die Mehrheitsgesellschaft, repräsentiert durch die Stadtverwaltung, greift hierbei in Gestalt des Amtes für die ausländische Bürgerschaft und Europaangelegenheiten in den eben beschriebenen Integrationsprozess ein und steuert diesen. Der Integrationsbeauftragte und sein Team müssen dabei keinesfalls alles selbst erledigen: sie können und sollen delegieren, dürfen dabei aber niemals den Überblick verlieren und müssen stets hinterfragen, ob die eingeschlagenen Projekte auch zielführend sind. Als Hilfsmittel kann dabei, wie von mir propagiert, die Balanced Integration Card verwendet werden. Um neben der für die Integrationsarbeit notwendige Sympathie und Empathie gegenüber den Migranten auch die nötige Kompetenz zu erlangen bzw. zu halten, sollte die Integrationsabteilung immer auch heterogen besetzt sein. Je vielschichtiger, desto besser, zumindest aber sollte die Abteilung ein faires Spiegelbild der Bevölkerung darstellen. Neben dieser Heterogenität ist es für die Integrationsabteilung ferner wichtig, erfolgreich um die jährlichen Budgets zu kämpfen: denn nur diese gesunde finanzielle Basis ermöglicht es überhaupt erst, die vielen klugen und erfolgsversprechenden Projekte in die Tat umzusetzen. Schlussendlich sollte das Amt für ausländische Bürgerschaft sich auch nicht zu schade sein, sich aktiv darum zu bemühen, in gutem Licht und vor allem entsprechend häufig in den Medien aufzutauchen. Indem das Integrationsamt über seine guten Taten spricht, erhöht es nicht nur seine Chancen auf weitere Budgetierung seitens der städtischen Exekutive, sondern schafft darüber hinaus noch ein gesundes Bewusstsein in der gesamten Bevölkerung für das Thema Integration.

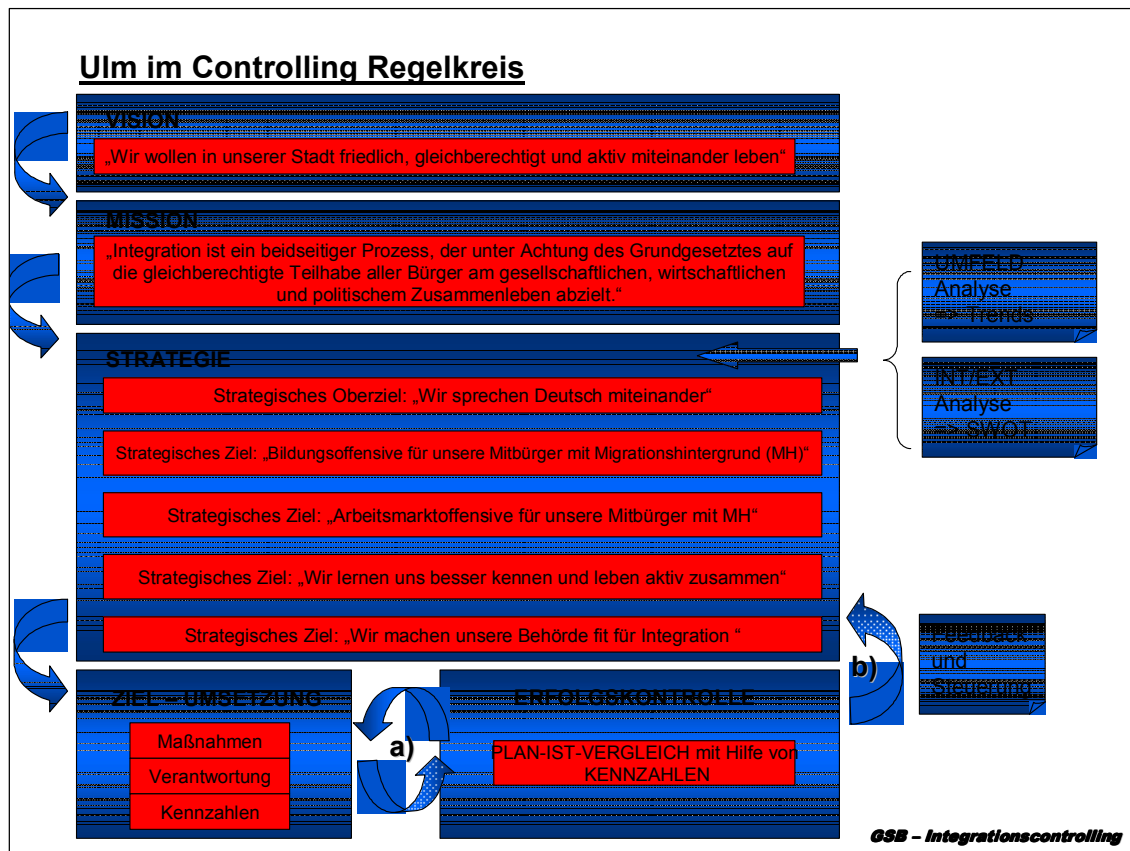
Die Strategy Map ist somit auch eine Art Abschlussprüfung, ein finaler Check, der uns Auskunft darüber gibt, ob alles schlüssig durchdacht und auch nichts vergessen wurde. Lässt sich – wie eben dargestellt – aus dieser Strategy Map eine kurze Geschichte erzählen (eine Strategy Story), die die Stationen auf dem Weg in Richtung erfolgreicher Integration beschreiben kann (i.e. gemäß dem weiter oben angeführten Zitat „eine Zukunft“ für die unter uns lebenden Migranten zu erkennen ist), ist aus strategischer Sicht alles erledigt. Um diese in sich schlüssige Strategie nun zu operationalisieren, das heißt um sie im Alltag der Mitarbeiter des Integrationsamtes auf der einen und den Köpfen aller Bürger Ulms auf der anderen Seite zu verankern, kommt nun die Balanced Integration Card ins Spiel. Sie ist Medium, Werkzeug und Kommunikationsplattform in einem, mit deren Hilfe die Strategie zum Leben erweckt und umgesetzt werden kann. Zu diesem Zweck gehen nun die wichtigen strategischen Stoßrichtungen als Dimensionen (oder Perspektiven) in die Balanced Integration Card ein. Innerhalb dieser Perspektiven werden nun gleich im Anschluss Projekte, Ziele, Kennzahlen etc. definiert und abgebildet. Als Zusammenfassung hier nun nochmals graphisch die Balanced Integration Card für Ulm.

**Abbildung 8.7: Die Perspektiven der Ulmer BIC**



Sind diese Perspektiven vollständig operationalisiert (also mit Projekten, Kennzahlen, Verantwortlichkeiten und Zeitplänen hinterlegt), ist der Controlling-Regelkreis, in dem wir uns mit der Balanced Integration Card bewegen, geschlossen. Zur Erinnerung hier nochmals die bereits zu Anfang des Kapitels dargestellte Übersicht, diesmal jedoch mit den nun ausformulierten Einzelheiten:

Abbildung 8.8: Ulm im Controlling-Regelkreis



Wir haben mit dieser Abbildung nun eine Gesamtübersicht, die von der Vision über die Mission, flankiert durch Situationsanalysen und Trends, zu den Strategien, und von dort zur Zielformulierung bzw. deren Umsetzung samt Erfolgskontrolle und Feedback reicht. Die Rolle der Balanced Integration Card spiegelt sich in der Verbindung wider, die sie zwischen dem strategischen Teil der Übersicht auf der einen – Vision, Mission, interne und externe Analyse, sowie Strategieformulierung – und dem operativen Teil - repräsentiert durch die Formulierung von Zielen und deren Erfolgskontrolle – andererseits verkörpert. Die Lücke, die so oft zwischen Wunschdenken und konkretem Handeln klafft, ist somit geschlossen: die Politik hat die Chance zu zielgerichtetem und sichtbarem Handeln!

### **Einwurf: Aber wo bleibt denn die Religion?**

Viele Leser mögen sich nun verwundert die Augen reiben, vielleicht sogar zurückblättern und sich fragen: wo bleibt denn nun bei all den Schwerpunkten die Religion? Ist nicht die Religion der größte trennende Faktor zwischen Einwanderern, die ja meistens Muslime sind, und den Einheimischen, die wiederum meistens Christen sind? Und wird nicht von den Bürgern und Politikern, die gegen den Beitritt der Türkei in die Europäische Union sind, immer wieder als Hauptargument angeführt, die muslimische Türkei habe in der EU des christlichen Abendlandes nichts zu suchen? Und bitteschön: haben nicht die Anschläge extremistischer Muslime in New York, in Barcelona und in London eindeutig gezeigt, dass mit „den“ Muslimen

kein friedliches Zusammenleben möglich ist? Die jüngsten Randalen in Frankreich, die die dortige Regierung sogar dazu zwingen, den Notstand auszurufen, scheinen das Bild vom gewalttätigen, fanatisierten und unberechenbaren Islam zu bestärken. Und schließlich sind doch die Bilder der brennenden dänischen und norwegischen Botschaften, zerstört durch religiös-fundamentalistische Muslime, der abschließende Beweis dafür, dass mit Moslems keine Basis über gemeinsame Grundwerte vorhanden ist. Trotz alledem erlaube ich mir eine andere Meinung und nehme deshalb ganz bewusst die Religion nicht als Schwerpunkt in meine Balanced Integration Card auf. Warum?

### **Die Terroristen missbrauchen ihren eigenen Glauben!**

Zum einen sehe ich in jedem der Mörder von New York, Barcelona und London zuallererst den Verbrecher, nicht den Muslim. Diese Menschen waren krank im Kopf und deswegen bereit, ihr Leben und das unzähliger Menschen in den Tod zu reißen. Dass sie dabei den Islam missbraucht haben, um in seinem Namen eigentlich politische Ziele zu verfolgen, sollte uns nicht dazu verleiten, „den Islam“ an sich zu verurteilen. Ebenso sind die randalierenden jungen Männer, die vordergründig ihre Religion durch westliche Karikaturen beleidigt sehen und deshalb Botschaften und Fahnen in Brand stecken, in meinen Augen in erster Linie frustrierte und perspektivlose Menschen, die ein Ventil für ihr hoffnungsloses Dasein suchen. Würden wir nun alle Muslime pauschal verdächtigen, hätten die politischen Strippenzieher hinter den Attentaten und Brandanschlägen ja ihr Ziel erreicht: das Ziel, einen Weltenbrand zu provozieren, der über die gewaltsame Auseinandersetzung zwischen Islam und Christentum die heutige weltweite Dominanz des Westens stürzt, um der islamischen Welt (bzw. dem pervertierten Bild dieser Verbrecher davon) den Aufstieg zu ermöglichen. Doch „den Islam“ gibt es nicht, er ist selbst in unzählige Fraktionen zersplittert und auch politisch wenig organisiert (man denke dabei an so unterschiedliche muslimische Länder wie Dubai auf der einen und Indonesien – das bevölkerungsreichste muslimische Land – auf der anderen Seite). Außerdem sind die Mörder keinesfalls Repräsentanten ihres Glaubens: Millionen von Muslimen selbst, die allergrößte Mehrheit, will von Terror und Krieg überhaupt nichts wissen.

Nein, die Muslime – ob in Deutschland oder in ihren Heimatländern – dürfen keinesfalls unter Kollektivverdacht gestellt werden. Sie treiben in ihrer überwiegenden Mehrheit genau die gleichen Probleme um wie uns selbst auch: habe ich morgen noch meine Arbeit, kann ich für meine Familie sorgen und ein wenig Wohlstand erreichen, werden es meine Kinder einmal besser haben als ich, bleibe ich bis ins hohe Alter gesund, etc. Kurz: sie sind ganz normale Menschen wie wir auch, mit denselben Nöten, Sorgen und Ängsten. Erlauben wir den Terroristen, die im Namen des Islam morden, brandstiften und zerstören, nicht, alle anderen Gläubigen zu verdächtigen und Zwietracht in unseren Gemeinden zu säen! In unserem Land gilt noch immer der wunderbare Grundsatz: schuldig ist man erst, wenn man der Schuld überführt ist! Wenn sich die Mehrheitsgesellschaft in unserem Land an diesen Satz hält und die muslimische Minderheit offen und transparent mit uns kommuniziert, sollten wir alle gemeinsam es schaffen, dem von den Terroristen verstreuten Gift der Pauschalverdächtigung und dem damit verbundenen Ausgrenzung und Abschottung nicht zu erliegen.

## Religion ist Privatsache!

Doch es gibt noch einen anderen Grund, der mich dazu bewegt, bei meinem Vorschlag zur Betrachtung und Steuerung der Integration die Religion komplett außen vor zu lassen: das deutsche Grundgesetz garantiert die Glaubensfreiheit. So steht zum Beispiel in Artikel 3, Absatz 2 unter anderem zu lesen: *„Niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse ... seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauung benachteiligt ... werden.“* Weiterhin steht in Artikel 4, Absatz 1 *„Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich.“* Ergänzend schreibt der Gesetzgeber in Absatz 2 *„Die ungestörte Religionsausübung wird gewährleistet.“* Den Bürgern unseres Landes steht es also völlig frei, ihren Gott oder ihre Götter zu verehren und ihren Glauben zu leben. Das schließt übrigens die Freiheit mit ein, überhaupt nicht religiös zu sein und somit an niemanden (außer vielleicht an sich selbst) zu glauben. Diese Freiheit zu Glauben (oder eben auch nicht) ist von unserer wunderbaren Verfassung garantiert, solange die damit verbundenen Taten im Einklang mit den in Deutschland gültigen Gesetzen stehen. Anders ausgedrückt: der Staat hat sich bezüglich der jeweiligen Glaubensrichtung nicht einzumischen und tut es auch nicht (wenn doch – Stichwort Religionsunterricht – dann mischt er sich „neutral“ ein, d.h. er versucht möglichst keine Glaubensgemeinde zu diskriminieren: der in immer mehr Bundesländern erlaubte islamische Religionsunterricht, legt ein Zeichen von dieser grundsätzlichen Neutralität ab). Was jemand glaubt ist so persönlich, so individuell, dass es den Staat nur dann etwas angehen darf, wenn aufgrund des Glaubens und der daraus resultierenden Taten geltendes Recht verletzt wird.

Würde ich nun also die Religion als bestimmenden Faktor der Integration heranziehen, würde ich meiner Ansicht nach zwei schwere Fehler begehen: zum einen würde ich damit unweigerlich den Verdacht provozieren, der Islam an sich sei mit der Demokratie (in deren freiheitlich-demokratische Grundordnung und Gesellschaft sich die muslimischen Einwanderer ja zu integrieren suchen) nicht zu vereinbaren. Solch eine Hypothese ist per se schon ein Affront gegen die unter uns lebenden Bürger islamischen Glaubens. Zum anderen würde ich mit einer Aufnahme der Religion in die Balanced Integration Card implizieren, der Staat könne – hier über den Arm der kommunalen Politik – die Gedanken und somit den Glauben der Menschen gezielt steuern. Sicherlich prägt ein Staat das Verhalten und zu einem gewissen Grad auch das geistige Weltbild seiner Bevölkerung. Aber dass er so tief gehen und seine religiösen Überzeugungen verändern kann, daran glaube ich nicht - und Gott behüte uns davor, dass er es jemals (wieder) versuchen sollte.

## Religion darf kein trennender Faktor sein!

Nein, ich sehe in meinen Mitmenschen zuerst die Person, wie sie sich mir gegenüber und gegenüber anderen verhält, was sie spricht und was sie tut, und ganz am Ende erst – wenn überhaupt - die Religion. Und wenn ich dann doch die Religion betrachte, dann tue ich das nicht mit einem gedanklichen „gut-schlecht“ Schema, sondern ich bin neugierig, wie andere Menschen versuchen, ihrem Dasein auf unserer Erde Sinn zu geben.

Mein Nachbar beispielsweise heißt Ali, wir treffen uns regelmäßig, reden über unsere Kinder, diskutieren über unsere Autos, sprechen darüber, wer den besseren

Rasen hat („deutscher“ geht es ja kaum, oder?), laden uns gegenseitig zum Grillen und auf ein Bierchen ein, sprechen über Politik, unsere Arbeit und über Fußball. Dass Ali und seine Familie Muslime sind und ich und meine Familie Christen, hat überhaupt noch nie eine Rolle gespielt. Unsere Kinder wachsen zusammen auf, spielen zusammen und auch wenn meine Kinder wissen, dass Faruk und Duigo Muslime sind, und diese wiederum wissen, dass Jennifer und Benedikt Christen sind, hat das überhaupt nichts Trennendes, im Gegenteil: es ist interessant, wie dieses oder jenes Wort auf Türkisch bzw. Deutsch heißt, was die jeweils anderen im Sommer beim Grillen im Garten essen, wohin die jeweils anderen in den Urlaub fahren, welche Feste sie feiern und nicht zuletzt welchen Stellenwert die Familie innehat. Kurz: ich lebe mit der tiefsten Überzeugung, dass Religion absolute Privatsache ist und keine trennende, sondern höchstens eine neugierig-machende Rolle spielt (das gleiche gilt im Übrigen meines Erachtens auch für die Nationalität). Folglich lehne ich es ab, in meiner Balanced Integration Card die Religion als beeinflussbare Größe (und das behaupte ich ja: dass man bestimmte Faktoren, die die Integration meiner Meinung nach ausmachen, messen und somit durch gezielte Politik auch steuern kann), quasi als „Spielball“ der Integration zu machen.

### **Missbrauch der Religion ist das letzte Glied in einer Kette von Fehlern!**

*„Es gibt keinen Zwang im Glauben“  
(Koran, Sure 2, 256)*

Natürlich ich bin nicht naiv: mir ist bewusst, dass Religion – und vor allem der Islam – sehr wohl zu einem trennenden Element werden kann. In einigen Teilen der Welt ist das bereits geschehen. Aber auch dort ist Religion erst dadurch zu einem trennenden Element geworden und erst dadurch missbraucht worden, dass sie aufgrund großer Armut und unerträglichem Wohlstandsgefälle, aufgrund von Diskriminierung und allzu offensichtlicher Ungerechtigkeit als einziger gemeinsamer Nenner, als einzig sinnstiftendes Element, als geistiger und moralischer Halt erhalten muss. So lange es den Menschen unterschiedlicher Herkunft und unterschiedlicher Religiosität wirtschaftlich gut geht, solange sie nicht um ihre materielle Existenz fürchten müssen, solange sie das Gefühl haben, am politischen Prozess des Landes beteiligt zu sein und so lange sie ihres Lebens und ihrer Gesundheit sicher sind, leben sie friedlich als gute Nachbarn zusammen. Erst wenn wirtschaftlicher Abstieg droht, vor allem dann, wenn er nicht alle zu treffen scheint, sondern sich auf bestimmte Gruppen, auf ethnische oder religiöse Minderheiten zu konzentrieren scheint, erst dann kann und wird die Religion zur „Lagerbildung“, zum „Wir gegen Die“ beschworen und missbraucht.

Genau deshalb versuche ich mit meiner Balanced Integration Card ins Bewusstsein zu rufen, dass wirtschaftlicher Wohlstand – bedingt durch Arbeit, die wiederum auf Bildung beruht, die jedoch wiederum nur mit Sprachkenntnissen zu erlangen ist – ein Garant dafür ist, dass Religion eben nicht dazu verwendet wird, Lagerdenken zu provozieren und somit die Gesellschaft auseinander zu reißen. Die Religiosität von vornherein als Maßstab der Integration – in welcher Form auch immer – heranzuziehen, würde somit in meinen Augen bedeuten, „das Pferd von hinten aufzuzäumen“. Unser Auftrag ist es vielmehr, zu verhindern, dass ganz bestimmte gesellschaftliche Gruppen aufgrund ihrer Hautfarbe, ihrer Herkunft, oder ihres Glaubens – völlig unabhängig von ihrer individuellen Persönlichkeit und

Leistung! – en block in den Teufelskreis der Arbeitslosigkeit, des sozialen Abstiegs, der Isolation und folglich teilweise auch in die Kriminalität abrutschen. Die Balanced Integration Card hilft uns dabei, den Überblick über die dazu wichtigen Schwerpunkte zu behalten und gibt uns eine Vorstellung davon, ob wir Erfolg haben oder nicht. Religion kommt nur ins Spiel, wenn wir scheitern, also versuchen wir alle gemeinsam, dass es nicht so weit kommt.

In diesem Zusammenhang freue ich mich ganz besonders über die Unterstützung, die ich mit meiner „Religions-Blindheit“ von einem derzeitigen Augsburger Stadtrat bekomme. Auch Rainer Liebich, neben seiner Tätigkeit im Augsburger Stadtrat Professor für Betriebswirtschaftslehre an der Fachhochschule in Ulm, ordnet die Wichtigkeit der Religiosität ganz ähnlich ein wie ich: *„In der gegenwärtigen Auseinandersetzung über die Integration von Ausländern, überwiegt vor allem die religiöse Diskussion, die dann schnell zu kaum überbrückbaren Glaubensgegensätzen führt.“* Er geht noch einen Schritt weiter und meint dass nicht die Fixierung auf religiöse Themen, sondern *„der Einsatz moderner Managementmethoden ... eine eher sachliche Analyse der Probleme verspricht. Gerade die Balanced Scorecard identifiziert Kennziffern, die ein konkretes Ziel erreichbar werden lassen und definiert die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen. Somit kann der gesellschaftspolitische Diskurs versachlicht und eine parlamentarische Kontrolle ermöglicht werden.“*<sup>341</sup> Genau das möchte ich mit der vorliegenden Arbeit erreichen.

## **Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen: Das Herzstück der BIC**

*„Das Messen ist der erste Schritt zur Kontrolle und späteren Verbesserung. Wenn man etwas nicht messen kann, dann kann man es auch nicht verstehen. Wenn man es nicht verstehen kann, dann kann man es nicht unter Kontrolle haben. Und wenn man es nicht unter Kontrolle hat, dann kann man es auch nicht verbessern.“*

(H. James Harrington)

Nachdem nun also die strategischen Stoßrichtungen bzw. die Dimensionen der Ulmer Balanced Integration Card bestimmt und ausformuliert sind, möchte ich nun mit der „Operationalisierung“ fortschreiten. Wie im Kapitel V über die Balanced Scorecard bereits erläutert, versteht man unter dem Begriff „Operationalisierung“ das „Herunterbrechen“ von Strategien auf konkrete Ziele, Maßnahmen, Verantwortlichkeiten und schließlich das Formulieren von dazugehörigen Kennzahlen, die den Zielerreichungsgrad so gut als möglich messen sollten. Ich möchte an dieser Stelle nochmals ausdrücklich darauf hinweisen, dass es *die* Balanced Integration Card nicht gibt. Jede BIC ist anders und passt sich an die jeweiligen Gegebenheiten vor Ort an. Diese Flexibilität ist ja gerade der Vorteil des Werkzeuges BIC.

Bezüglich der Darstellung der BIC für den alltäglichen Gebrauch gibt es viele verschiedene Möglichkeiten – ich bin im Kapitel V über die Balanced Scorecard bereits darauf eingegangen. Im nun konkret vorliegenden Falle der BIC für Ulm habe ich aus erwähnten Gründen das bekannte und weit verbreitete Datenverarbeitungsprogramm Excel verwendet. Ich habe absichtlich für die Darstellungen der jeweiligen Daten und Zahlen teilweise unterschiedliche Möglichkeiten der graphischen Aufbereitung gebraucht, um dem Leser zu zeigen: nicht nur inhaltlich, auch darstellerisch ist jede BIC ein Unikat. Jeder kann den

<sup>341</sup> Rainer Liebich, während der in Kapitel IV erwähnten Exkursion nach Wien.



entsprechenden Gegebenheiten vor Ort Rechnung tragen, jede Scorecard sieht anders aus! Neben den Graphen habe ich am Ende des Abschnittes alle Dimensionen, Strategien, Ziele, sowie deren Kennzahlen, etc. in einer Übersicht zusammengefasst: die in Kapitel V angesprochene Ziel-Maßnahmen-Matrix.

Bei der Vorstellung der Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen möchte ich nun mit der Dimension der Sprache beginnen, da diese die Grundlage für alle weiteren Integrationsaktivitäten bildet.

## Die BIC Dimension Sprache

*„Im Anfang war das Wort“*<sup>342</sup> – ich möchte dieses Zitat aus der Bibel für die vorliegende Arbeit verwenden: die Basis eines jeden Integrationsversuches ist das Erlernen einer gemeinsamen Sprache. Aus diesem Grund ist die Sprache auch die zentrale Perspektive in der Ulmer BIC. Leider haben viele Migrantenkinder erhebliche Probleme mit ihrem Deutsch und die Schulen tun sich schwer damit, die nötigen Kenntnisse im Unterricht oder parallel dazu zu vermitteln. Viel zu oft spielt dabei der Tatbestand eine Rolle, dass die Eltern der Migrantenkinder ebenfalls nur unzureichende Deutschkenntnisse verfügen und deshalb zu Hause immer noch die Muttersprache gesprochen wird. Wenn also die Familie nicht (mehr) in der Lage ist, genügend Sprachkenntnisse zu vermitteln, die Schule sich aber im geregelten Ablauf überfordert sieht, was bleibt für einen Integrationsbeauftragten wie Herrn Wörner zu tun? Welche Projekte gilt es zu initiieren, mit wem kann zusammengearbeitet werden? Die Antwort darauf scheint banal und einfach zu sein, ist aber in der konkreten, umsetzbaren Praxis doch ziemlich schwierig. Das Ziel muss lauten, die Migrantenkinder so früh wie möglich an die deutsche Sprache heranzuführen, am besten schon im Kindergartenalter.

Das erste Projekt bzw. die erste Maßnahme sollte daher darin bestehen, sicherzustellen, dass möglichst alle Migrantenkinder auch den Kindergarten besuchen. In diesem Fall ist eine Zusammenarbeit mit den Kindergärten unerlässlich. Mit den „eigenen“ städtischen Kindergärten lässt es sich selbstverständlich am leichtesten arbeiten, aber auch die kirchlichen und privaten Kindergärten dürfen nicht vergessen werden. Basierend auf den Einwohnermeldestatistiken kann dann herausgearbeitet werden, welche Migrantenkinder im Kindergartenalter diesen noch nicht besuchen. Daraufhin wird Kontakt zu den Familien aufgenommen und die Sache angesprochen. Natürlich kann es dabei Schwierigkeiten geben – man denke an mögliche Sprachbarrieren mit den Eltern, an finanzielle Gründe für das Fortbleiben der Kinder vom Kindergarten, etc. – doch im Prinzip sind all diese Probleme lösbar. Als Verantwortlicher könnte ein Projektmitarbeiter direkt aus der Integrationsabteilung bestimmt werden, oder aber diese Aufgabe wird an z.B. eine interessierte und engagierte Person im Kindergarten selbst delegiert – das kann eine Mitarbeiterin sein oder aber auch jemand aus dem Elternbeirat. Das Globalziel lautet dann also so viele Migrantenkinder wie möglich in die Kindergärten zu bekommen. Die dazugehörige Kennzahl wäre dann die Quote der Kindergartenbesucher unter den Migrantenkinder zur Gesamtzahl aller Migrantenkinder im Kindergartenalter.

Das zweite Projekt könnte nun darauf abzielen sicherzustellen, dass alle Kindergartenkinder – ob mit Migrationshintergrund oder ohne! – beim Verlassen des

<sup>342</sup> Evangelium nach Johannes, 1,1-2.

Kindergartens auch gut genug Deutsch können, um in der Grundschule dem Unterricht auch folgen zu können. Leider stellen die Grundschullehrer immer häufiger fest, dass die Sprachmängel bei immer mehr Kindern auftreten und auch zunehmend gravierender werden, so dass normaler Unterricht oftmals nicht mehr möglich ist. So stellte beispielsweise eine Untersuchung der Deutschkenntnisse unter Erstklässlern des Bezirkes Berlin-Wedding aus dem Jahr 2000 fest: *„Mehr als Dreiviertel aller Schüler müssten gefördert werden ... . Bei rund 40% wurde sogar ein intensiver Förderbedarf festgestellt.“*<sup>343</sup>

Um solchen katastrophalen Zuständen vorzubeugen, muss bereits im Kindergarten damit begonnen werden, Sprachförderprogramme aufzusetzen. So soll natürlich allen Kindern, vor allem aber den Migrantenkindern, dabei geholfen werden, beim Verlassen des Kindergartens schultaugliches Deutsch zu sprechen. Die Notwendigkeit solcher Sprachförderprogramme ist seit langem bekannt, der Sprachunterricht selbst auch keine unüberwindbare Barriere – nur getan wird leider immer noch zu wenig. Hier müssten – zum Wohle der Kinder – ganz im Sinne des Controlling-Gedankens den verantwortlichen Politikern, Pädagogen und Eltern immer wieder die relevanten Zahlen „um die Ohren gehauen“ werden damit den schönen Worten und Lippenbekenntnissen endlich auch mal Taten folgen. In Kapitel V über die Balanced Scorecard bzw. den Controlling-Regelkreis habe ich die Vorteile eines Projekt-Definitionsblattes erwähnt. Dieses bildet nicht nur eine gute Klammer um den Inhalt des Projektes und alle daran beteiligten Personen, sondern es dient auch als Kommunikationsplattform, indem es über den Stand bzw. über die Entwicklung der durch das Projekt angestrebten Ziele Auskunft gibt. Stellvertretend und als Beispiel für alle anderen in diesem Kapitel vorgestellten Projekte, habe ich ein Projekt-Definitionsblatt für das in diesem Abschnitt angesprochene Projekt „Sprachförderprogramm an den Ulmer Kindergärten“ ausgearbeitet.

<sup>343</sup> Bericht der unabhängigen Kommission Zuwanderung, Kapitel 3.1 „Deutsche Sprachkenntnisse von Kindern und Jugendlichen“. Quelle: <http://www.bmi.bund.de>

**Balanced Integration Card - P R O J E K T****Nr. 1****BIC – Perspektive: Sprache****PROJEKT – TITEL****Sprachförderprogramm an den Ulmer Kindergärten****Projektmoderator :** Gerhard Wörner**Projektbeginn:** TT.MM.JJ**Projektteam:** Gerhard Wörner, Frau X, Herr Y**Projektbeschreibung / Ist-Zustand / Analyse**

Eine steigende Zahl von Kindern – überwiegend aber nicht ausschließlich aus Migrantenfamilien – verfügt über ungenügende Deutschkenntnisse. Folglich haben diese Kinder im Kindergarten Schwierigkeiten, dem Spielgeschehen und den Unterrichtseinheiten zu folgen bzw. sich dort einzubringen. Um größere Schäden in ihrer späteren schulischen und beruflichen Entwicklung abzuwenden, muss bezüglich der Sprachkenntnisse bereits im Kindergarten massiv gegengesteuert werden. Aus diesem Grund ist in den einzelnen Kindergärten schwerpunktmäßig Deutschunterricht für die betroffenen Kinder anzubieten.

**Zieldefinition**

Alle Kinder eines Kindergartenjahrgangs verfügen beim Übertritt in die Schule sowohl aktiv (Sprechen, Schreiben) als auch passiv (Zuhören, Verstehen) über ausreichende (dem Alter entsprechende) Deutschkenntnisse, um später am geregelten Unterricht in der Schule teilnehmen zu können.

**Maßnahmen****Durchführung  
/ Termin**

Deutschkurse in kleinen Gruppen bzw. bei Bedarf auch Einzelunterricht im Kindergarten.

Täglich

**Benötigtes Budget:** XYZ EUR**Präsentation des Projektes**

**Datum / Ergebnis:** Das Ergebnis wird bei Austritt des jeweiligen Jahrgangs aus dem Kindergarten präsentiert. Zur Trendkontrolle ist 2x jährlich ein Zwischenbericht anzufertigen.

**Durchführung & Wirksamkeit der Maßnahmen prüfen: Definition Kennzahl(en)**

Als Kennzahl bietet sich die Quote der Schulkinder an, die im Einschulungsjahr dem Unterricht aus sprachlicher Sicht mühelos folgen bzw. sich einbringen können. Um eine objektive Kontrollinstanz zu haben, ist diese Statistik von der Grundschule zu Beginn eines jeden Schuljahres für die ersten Klassen zu erstellen.

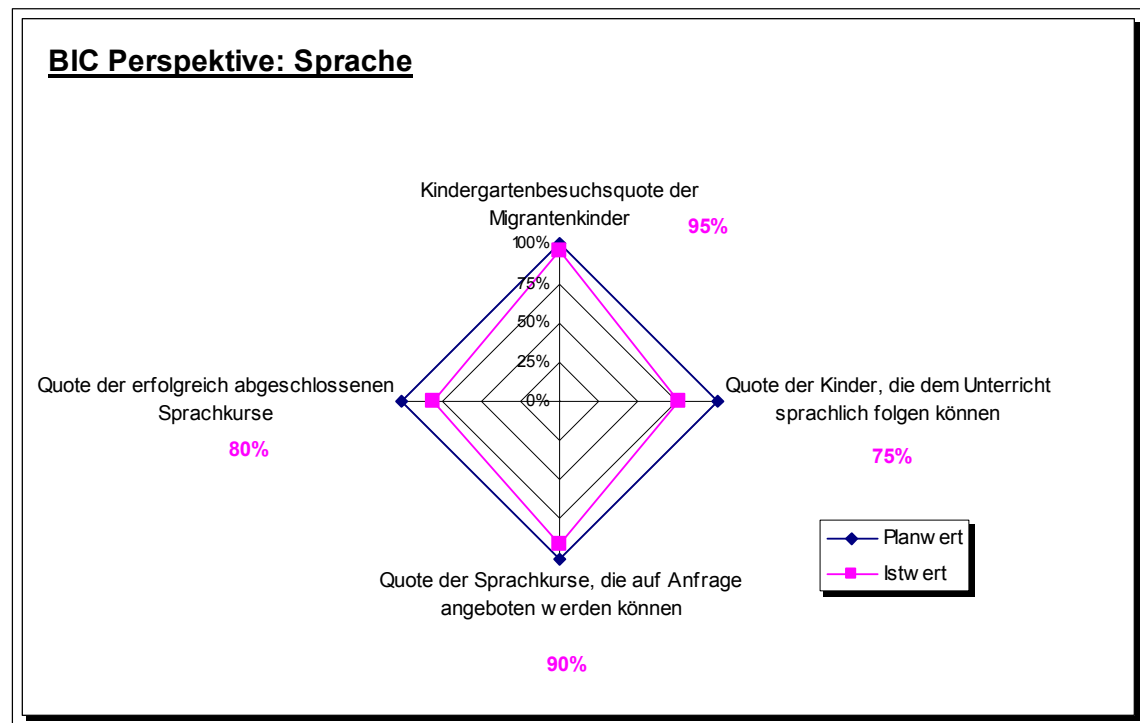
**Quote im Jahr JJ:** 75%**durchgeführt am:** TT.MM.JJ**von:** XYZ**Zielwert:** 100%

Machen wir einen Sprung in eine andere Altersgruppe: die Erwachsenen. Eine Erfolg versprechende Integrationspolitik muss darauf abzielen, all denjenigen erwachsenen Migranten, die einen Deutschkurs belegen wollen (bzw. nach dem kürzlich eingeführten Einwanderungsgesetz auch müssen), auch einen „Platz“ bekommen. Somit muss der städtische Integrationsbeauftragte gute Koordinations- und Informationspolitik betreiben, um sicherzustellen, dass der Nachfrage nach

Deutschkursen auch immer ein passendes Angebot gegenübersteht. Dabei ist zu beachten (siehe die Sprachkurspolitik der MA 17 in Wien), dass nicht nur Stunden zur Verfügung gestellt werden, sondern dass darüber hinaus die Sprachkurse auch auf die jeweilige Zielgruppe zugeschnitten sind: dazu gehört das Angebot der Kinderbetreuung bei Sprachkursen für junge Migranten genauso wie das Abhalten von Sprachkursen in den eigenen Räumen der Migrantenvereine, falls dies so gewünscht wird. Die Wichtigkeit dieses Aspektes unterstreicht auch Jürgen Lemmer, der Integrationsbeauftragte von Wuppertal. Er konstatiert, dass die Angebote für Deutschkurse viele Jahre lang inhaltlich und pädagogisch „super“ gewesen waren – nur die Erreichbarkeit für die Ausländer war schlecht, da diese selten die Volkshochschule oder die Arbeiterwohlfahrt besuchten. Aus diesem Grund war es notwendig, das Angebot zum Deutschunterricht dort zu offerieren, wo man die Migranten auch erreichen konnte: in den Migrantenvereinen, zuweilen sogar direkt in einer der Moscheen. Als Kennzahl für den Erfolg dieser Bemühungen könnte man somit die Quote derjenigen Migranten hernehmen, die kein passendes Kursangebot bekommen haben.

Zum Abschluss möchte ich beim Sprachkurs für erwachsene Migranten bleiben: natürlich macht es keinen Sinn, langsam lernende Menschen zusammen mit „Überfliegern“ in eine Gruppe zu stecken. Menschen haben einfach unterschiedliche Lerngeschwindigkeiten. Aus diesem Grund sollte stets darauf geachtet werden, dass die Lerngruppen recht homogen sind; homogen im Sinne von leicht oder eben schwer lernend. Deshalb muss vor dem Kurs mit jedem Kursteilnehmer ein Einzelgespräch geführt werden, um später die Heterogenität der Gruppen in Grenzen zu halten. Als Messlatte für den Erfolg dieser Maßnahmen könnte man die Erfolgsquote bei den Abschlusstests der jeweiligen Gruppen heranziehen. Abbildung 8.9 fasst die Erfolgsmessung der eben angesprochenen Projekte graphisch zusammen<sup>344</sup>:

<sup>344</sup> Auch an dieser Stelle möchte ich darauf hinweisen, dass es jedem selbst überlassen ist, wie er die Vielzahl an graphischen Möglichkeiten in Excel zur Anwendung bringen möchte. Ich habe mich in diesem Fall für die Netzdarstellung entschieden, aber selbstverständlich wären auch die Darstellung durch Balken oder Säulen möglich gewesen.

**Abbildung 8.9: Die BIC Perspektive Sprache für Ulm**

GSB Integrationscontrolling

Diese Darstellung lässt uns auf einen Blick erkennen, wie es um die unter dem Bereich Sprache laufenden Projekte steht: die anvisierten Planwerte werden den tatsächlichen Istwerten gegenüber gestellt. Auf diese Weise lässt sich schnell feststellen, ob die Integrationspolitik Früchte trägt oder nicht, wo die Anstrengungen aufrechterhalten werden müssen und wo ein Projekt unter Umständen auch erfolgreich abgeschlossen werden kann.

### **Die BIC Dimension (Aus)Bildung**

Nur wenn die sprachlichen Voraussetzungen gegeben sind, kann die nächste Dimension der BIC gelingen: die (Aus) Bildung. Die Kinder und Jugendlichen brauchen einen gewissen Grad an Allgemeinbildung, aber auch an Fachausbildung, um in der Gesellschaft ihren Platz finden zu können. Leider bleibt im Bezug auf die heranwachsenden Migranten in Deutschland allzu oft nur festzustellen, dass sie erstens die niederen Schulen frequentieren und zweitens überdurchschnittlich oft selbst diese noch ohne Abschluss verlassen. Zu diesem Schluss kam gerade erst wieder die OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), die in ihrer aktuellen Studie zur Lage der Integration in Deutschland „Anlass zur Sorge“ konstatiert: „Vor allem beklagt die OECD mangelhafte Bildungschancen bei Migranten.“<sup>345</sup> Da dadurch die Chancen der Migranten verbaut werden, später wirtschaftlich auf eigenen Beinen zu stehen, - und wir uns als Mehrheitsgesellschaft dadurch quasi selbst ins Bein schießen! - muss alles daran gesetzt werden, dieses Manko auszugleichen.

<sup>345</sup> Die Zeit, 8. Dezember 2005, Nr. 50, S. 38: „Ausländer: Chancenlos“.

Kernziel sollte dabei sein, die massive Konzentration von Migrantenkindern an unseren Haupt- und Sonderschulen abzubauen. Bezüglich der Integration nämlich weißt „... die stetig steigende Sonderschulquote, sowie die höhere Kriminalitäts-, Glücksspiel- und Drogenmissbrauchsrate der ausländischen Schüler auf eine Verdrängung dieser Kinder aus dem geregelten Schulalltag in eine Aussenseiterposition bzw. in ein Randgruppendasein auch für die Zukunft hin.“<sup>346</sup> Dazu braucht es eine konzertierte Aktion von Vertretern aus Schulen, Migrantenvereinen und Wirtschaft unter der Leitung des Integrationsbeauftragten mit dem Ziel, Migrationskinder für höhere Schule zu begeistern bzw. sie zu unterstützen, dass sie diesen Schritt auch wirklich wagen können. Der Wirtschaft, aber auch dem öffentlichen Dienst, kommt dabei die Aufgabe zu, dass sie glaubhaft versichern, die Schüler mit Migrationshintergrund nach erreichtem (höherem) Schulabschluss auch aufnehmen zu wollen. Deutlich besser wäre natürlich, wenn beispielsweise die Firmen kürzlich eingestellte ausländische Jugendliche als „Beweis“ ihrer guten Absichten und Taten auf Veranstaltungen mitbringen würden, um so auch ein Bildungsnetzwerk unter den Jugendlichen selbst zu ermöglichen. Denn nichts wäre frustrierender und für die Integration hinderlicher, als wenn gleich gut gebildete Migrationskinder bei der Stellenvergabe benachteiligt würden. Mögliche Kennzahlen, die über den Erfolg oder Misserfolg dieser Bemühungen Aufschluss geben könnten, wären einerseits die Quote der Migrationsschüler an Gymnasien oder Realschulen und andererseits die Arbeitslosenquote der heranwachsenden Migranten.

Ein weiterer wichtiger Faktor, der auf den Bildungsstand im Allgemeinen und die Wahl der Schule im Besonderen Einfluss hat, ist eigentlich sehr nahe liegend, wird aber oft übersehen: das Elternhaus. Gerade bei Migrantenfamilien muss man leider konstatieren, dass „die Eltern über mangelnde Kenntnisse hinsichtlich des deutschen Bildungssystems und der dualen Ausbildung verfügen. Neben diesem Informationsdefizit haben viele ausländische Eltern ... auch ein anderes Bildungsverständnis. (...). Auch geschlechtsspezifische Rollenzuweisungen ... grenzen ein.“<sup>347</sup> Ein viel versprechender Versuch wäre folglich, mit Lehrern und anderen Multiplikatoren gezielt das Gespräch mit den Eltern zu suchen, um dort Informations- und Aufklärungsarbeit über die Chancen und Möglichkeiten des deutschen Schulwesens zu leisten. Als Indikator für den Erfolg dieser Maßnahmen könnte man wiederum den relativen Anteil von ausländischen Schülern an höheren Schulen heranziehen.

Doch trotz dieser Bemühungen werden noch genug ausländische Kinder ihren Bildungsweg über die Hauptschulen gehen. Hier gilt: wenn schon die Hauptschule gewählt wird, dann sollte alles daran gesetzt werden, diese auch mit dem qualifizierenden Abschluss in der Hand zu verlassen. Somit wäre eine Projektarbeit an den Schulen in dem Sinne wünschenswert, als Lehrkräfte zu Verfügung gestellt werden müssten, die sich gezielt und wenn nötig auch im Einzelunterricht um Kinder mit Lernschwierigkeiten kümmern. Auch hier bewahrheitet sich wie so oft im Bereich der Integration: jeden Euro, den wir jetzt investieren, wird uns später in vielfacher Höhe erspart bleiben! Nur durch gezielten Einzelunterricht lässt sich die Abschlussquote stabil halten oder sogar erhöhen.

<sup>346</sup> Deutsch-Türkisches Forum Stuttgart e.V., „Das Agabey-Abla-Modell Projekt“, S. 2. Quelle: <http://dtfstuttgart.de/projekte/bildungs01.html>

<sup>347</sup> Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer: „Integration oder Ausgrenzung? Zur Bildungs- und Ausbildungssituation von Jugendlichen ausländischer Herkunft“, S. 23. Quelle: [www.integrationsbeauftragte.de/download/bildungs.rtf](http://www.integrationsbeauftragte.de/download/bildungs.rtf)

Zu guter letzt wäre es den Bildungsaspirationen der Migrantenkinder auch überaus zuträglich, wenn sie in den Schulen selbst geeignete Vorbilder hätten: Lehrkräfte oder andere Pädagogen, die selbst Migrationshintergrund haben! Doch unter anderem aufgrund des Beamtenrechts, das nur Lehrer mit deutschem Pass verbeamtet, sind „solche Kräfte nicht auf dem Markt.“<sup>348</sup> Auch für die Zukunft sieht es nicht gut aus, denn „gerade jeder fünfzigste Lehramtsstudent“<sup>349</sup> hat Migrationshintergrund. Diese Lehrkräfte könnten aufgrund ihrer eigenen Erfahrung nicht nur viel besser auf die Wünsche und Bedürfnisse der Migrantenkinder eingehen, sie wären auch ein Vorbild in dem Sinne, als die Schüler sehen würden, dass es auch als Migrant durchaus möglich ist, einen angesehenen und gut dotierten Beruf zu erlangen. Härter formuliert: „Man muss den Schülern [mit Migrationshintergrund, der Verf.] zeigen, dass die eigene Nationalität in Deutschland nicht nur putzt oder bei der Müllabfuhr arbeitet.“<sup>350</sup> Dies ist äußerst wichtig, denn „gerade den türkischen Kindern in Deutschland fehlt es an positiven Rollenmodellen bzw. Vorbildern ...“.<sup>351</sup>

Das Agabey-Abla-Modell Projekt („agabey“ bedeutet auf Türkisch „großer Bruder“ und „abla“ „große Schwester“) des Deutsch-Türkischen Forums in Stuttgart zielt übrigens in die gleiche Richtung: auch dort wird versucht, über positiv besetzte Vorbilder, den Migrantenkindern in der Schule sowie in ihrer Freizeit unter die Arme zu greifen. In diesem Fall sind die Bezugspersonen jedoch nicht Lehrer, sondern meist türkische Studenten. Dieses Projekt ist sehr viel versprechend und dürfte die schulischen Bildungserfolge der Migrantenkinder verbessern helfen.

Auch die Projekte der Dimension (Aus)Bildung möchte ich mit Hilfe der Abbildung 8.10 darstellen, zusammenfassen und mittels der angegebenen Kennzahlen deren Zielerreichungsgrad dokumentieren.

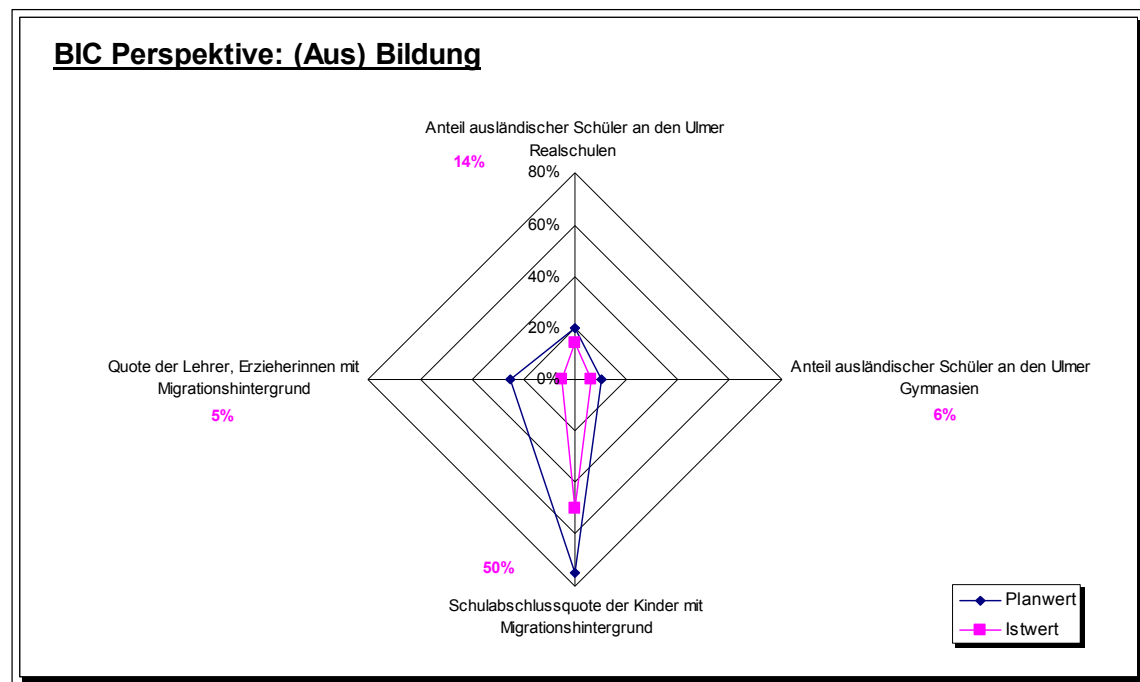
<sup>348</sup> SPIEGEL ONLINE, Ausländische Lehrer: Exoten im Klassenzimmer, 04. April 2006. Quelle: <http://www.spiegel.de/unispiegel/schule/0,1518,409577,00.html>.

<sup>349</sup> Ebenda.

<sup>350</sup> Ebenda.

<sup>351</sup> Deutsch-Türkisches Forum Stuttgart e.V., „Das Agabey-Abla-Modell Projekt“, S. 5. Quelle: <http://dtfstuttgart.de/projekte/bildungs01.html>



**Abbildung 8.10: Die BIC Perspektive Bildung für Ulm**

GSB Integrationscontrolling

### Die BIC Dimension Arbeit

Ich habe bereits mehrmals auf den Dreisatz Sprache – Bildung – Arbeit hingewiesen. Denn nur wer über eine gute Ausbildung verfügt, kann auch seinen Weg im Erwerbsleben meistern. Das war in der Vergangenheit so und trifft erst recht für die Zukunft zu. Die Globalisierung greift – getrieben von der Teilnahme der beiden asiatischen Schwergewichte China und Indien einerseits, sowie durch die Öffnung und teilweise Einbeziehung Mittel- und Osteuropas in die EU andererseits - nun auch in Europa und Deutschland verstärkt auf dem Arbeitsmarkt zu. Diese Globalisierung weht vielen deutschen Arbeitnehmern mit eisigem Wind ins Gesicht und treibt ihnen die Tränen in die Augen. Es braut sich ein Gewitter zusammen, das Meinhard Miegel in seinem Buch „Epochenwende“ so trefflich auf den Punkt bringt: *„Die unfrohe Botschaft für die Völker des Westens lautet: Ihr wart einmal etwas Besonderes. Ihr seid es nicht mehr. Was ihr könnt, das können Hunderte von Millionen auf der ganzen Welt. Diese Feststellung trifft uneingeschränkt auf alle zu, die in den westlichen Ländern unterdurchschnittlich oder allenfalls durchschnittlich qualifiziert sind.“*<sup>352</sup> Das Gespenst der Arbeitslosigkeit weigert sich also, nach Mitternacht wieder in seinem Schrank zu verschwinden. Wir werden in Zukunft mit weiter steigender, struktureller Arbeitslosigkeit zu rechnen haben. Umso wichtiger ist es dabei, dass die Arbeitslosigkeit nicht mehrheitlich an den Migranten festgemacht wird: zu schnell könnte dann ein unheilvolles Gemisch aus dem Unmut der Einheimischen einerseits entstehen, die die Migranten als eine finanzielle Last empfinden, und einer

<sup>352</sup> Meinhard Miegel, „Epochenwende. Gewinnt der Westen die Zukunft?“. Propyläen Verlag (2005), S. 80 f.

Perspektivlosigkeit auf Seiten der Migranten andererseits, die dann – wie in Frankreich aktuell zu sehen ist – in Gewalt und Kriminalität umschlagen kann.

Aus diesem Grund muss neben den vorher angesprochenen Anstrengungen im Bildungsbereich verstärkt der Versuch unternommen werden, Migranten bei der Arbeitssuche zu helfen. Es muss vor allem schon der Verdacht vermieden werden, Migranten wären – wir erinnern uns an die oben dargestellte Abbildung 8.4 – im Jahr 2004 aufgrund von Diskriminierung 4,3 mal so häufig arbeitslos wie die Einheimischen. Hierbei sehe ich auch eine besondere Herausforderung für die Kommune, in diesem Fall in ihrer Funktion als Arbeitgeber. Aus eigener Erfahrung als ehemalige Ferienaushilfe bei städtischen Bauhof meiner Heimatstadt weiß ich, dass durchaus Migranten für die Kommune arbeiten: aber eben erstens weit unterdurchschnittlich und zweitens meist nur in den „Reinigungsberufen“ (typischerweise Müllmänner, Straßenkehrer, Kanalreiniger, Putzfrauen). Hier sollte die Stadt ein Zeichen setzen und auch in den „guten“ Bürojobs Migranten entsprechend der Relation, in der sie in der Gesamtbevölkerung vertreten sind, einstellen. In meiner Heimatstadt Lauingen hat das der damalige Bürgermeister Georg Barfuß – vom Stadtrat unterstützt – hervorragend gelöst: im so genannten Bürgerbüro finden sich mehrere Angestellte mit Migrationshintergrund, die den Bürgern auch in deren Muttersprache, wie zum Beispiel Türkisch oder Italienisch, die städtischen Dienste erklären und anbieten. In Ulm funktioniert diese Praxis wie wir oben bereits gelernt haben für das Amt des Integrationsbeamten hervorragend, für die Stadtverwaltung insgesamt gibt es noch Verbesserungspotential. Die Kennzahl hierfür könnte somit lauten: relativer Anteil der städtischen Mitarbeiter mit Migrationshintergrund.

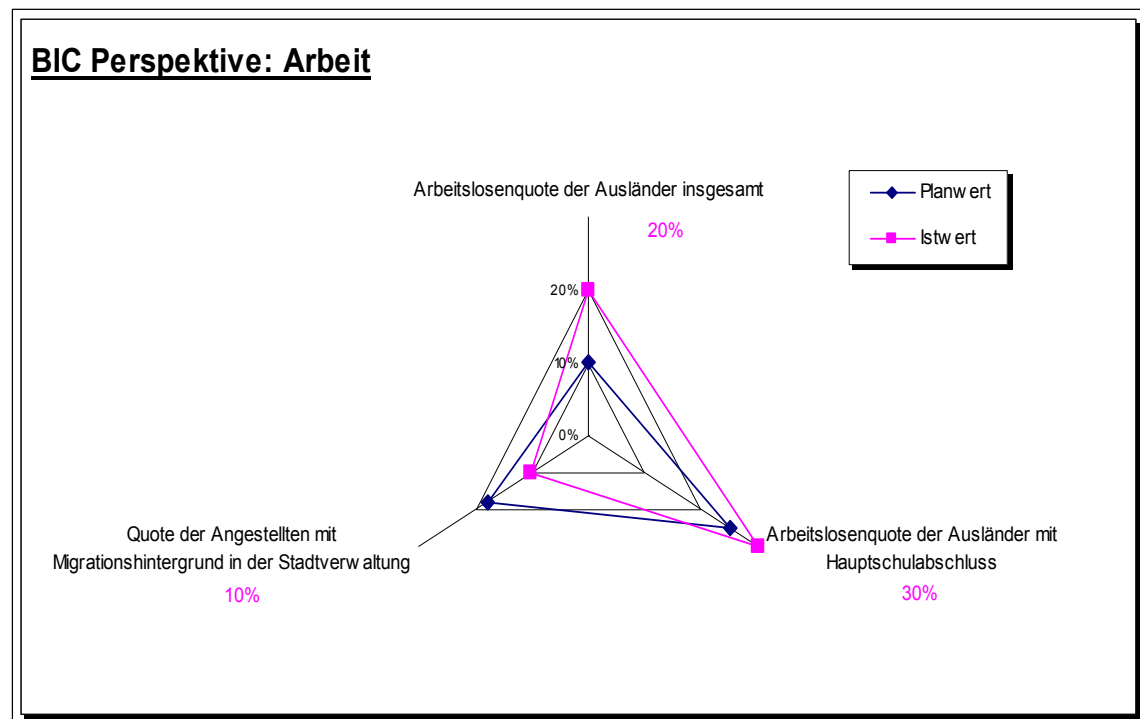
Doch auch außerhalb der Stadtverwaltung ist es möglich, durch gezielte Projekte eine Senkung der Arbeitslosenquote der Migranten anzustreben. So arbeitet zum Beispiel in Ulm ein Arbeitskreis an der „Verbesserung der beruflichen Chancen von Mädchen mit Migrationshintergrund“. Mittelpunkt dieses Projektes ist es, die Mädchen der Klassen 8 bis 10 an den Ulmer Haupt- und Realschulen bereits während ihrer Schulzeit auf den Übertritt ins Berufsleben vorzubereiten. Durch gezielte Maßnahmen wie Hausaufgabenunterstützung oder Nachhilfe werden die Noten verbessert; darüber hinaus werden Informationsveranstaltungen zur beruflichen Orientierung gegeben und zu guter letzt werden die Mädchen durch Bewerbungstraining auf ihrer späteren Arbeitssuche vorbereitet. So wird versucht, neben dem Ziel der Verringerung der Arbeitslosenquote unter Migranten auch noch Berufsfelder zu öffnen, die den Mädchen von selbst – aufgrund kultureller Prägungen – gar nicht eingefallen wären. Auch hier ist Ulm beispielhaft: Herr Wörner erzählte mir, dass die Stadtverwaltung Ulm ganz gezielt auch Mädchen mit Migrationshintergrund für Büroarbeiten „geworben“ hätte – eine mögliche Anstellung, an die viele z.B. türkische Mädchen buchstäblich im Traum nicht gekommen wären. Eine mögliche Kennzahl für den Erfolg dieses Programms im speziellen, sowie anderer, in gleiche Richtung zielender Projekte, wäre die regelmäßige Überwachung der Arbeitslosenquote von Ausländern im Allgemeinen, wenn möglich – weil statistisch erfassbar – die Zahl der jugendlichen Ausländer im Besonderen.

Gerade für diejenigen Jugendlichen, die die Hauptschule bereits verlassen, aber massive Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt haben, hat das Amt für Ausländische Bürgerschaft in Ulm ein weiteres Projekt aufgesetzt. Wieder stehen Jugendliche mit Migrationshintergrund im Mittelpunkt. Dieses mal aber werden neben den Schulen auch die Handwerkskammern, die IHK, die Arbeitsagentur, sowie selbstverständlich

auch Migrantenorganisationen selbst einbezogen. Ziel der regelmäßigen Informations- und Gesprächsrunden ist es, speziell denjenigen arbeitslosen Jugendlichen unter die Arme zu greifen, die – mit oder ohne qualifizierenden Abschluss - von der Hauptschule kommen. Hierbei soll ganz gezielt auch versucht werden, die teilweise vorhandenen Vorurteile gegenüber den ehemaligen Hauptschülern abzubauen. Die Vertreter der Firmen als mögliche Arbeit- oder Ausbildungsplatzgeber sollen in persönlichen Gesprächen davon überzeugt werden, dass auch diese Jugendlichen eine Chance bekommen müssen, ihr Können unter Beweis zu stellen: Diskriminierung darf erst gar nicht Fuß fassen! Zur Beurteilung des Erfolges dieses Projektes bietet sich das Monitoring der Kennzahl „Relative Arbeitslosigkeit der Ausländer mit Hauptschulabschluss“ an.

Wie wir sehen, ist keines der für den Arbeitsmarkt relevanten Rezepte einfach; alle kosten Geld, alle sind mit sehr viel persönlichem Engagement verbunden. Viel schlimmer noch: wurden „flussaufwärts“ in der Kette Sprache-Bildung-Arbeit Fehler begangen, können sie in der jetzigen Stufe kaum mehr behoben werden. Wir merken zum wiederholten male: „Wunderwaffen“ gibt es in der Integration nicht! Sie muss jeden Tag aufs Neue von jedem von uns erkämpft werden. Wie es bezüglich der Integration in den Arbeitsmarkt mit den Ausländern in Ulm steht und ob die unterstützenden Projekte greifen, darüber gibt uns Abbildung 8.11 Aufschluss:

**Abbildung 8.11: Die BIC Perspektive Arbeit für Ulm**



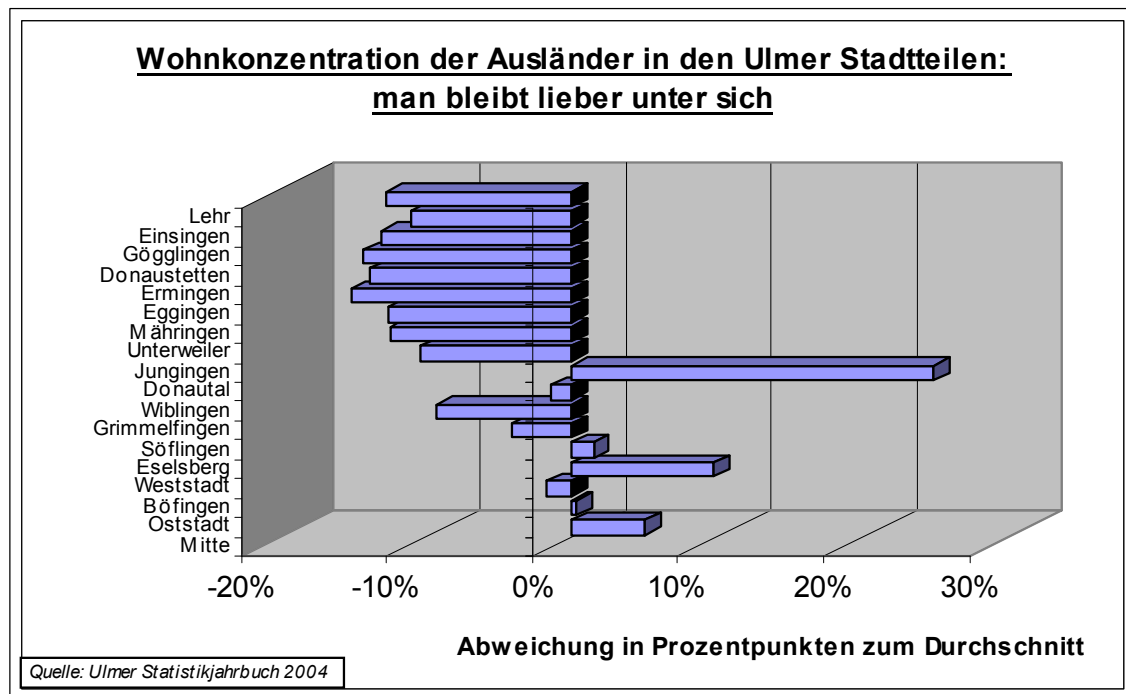
## Die BIC Dimension Sozialisation

Die Dimension Sozialisation ist eigentlich der „krönende Abschluss“, sie ist das, worum es letzten Endes wirklich geht: dass wir alle gemeinsam miteinander wohnen und arbeiten, dass wir miteinander Sport treiben, zusammen Feste feiern, miteinander Kinderspielplätze anlegen oder Schulen renovieren. Kurz: dass wir *miteinander* leben, nicht aneinander vorbei in unseren Parallelwelten abgeschottet unsere eigene Vorstellung verfolgen und verwirklichen. Weil der Mensch aber von Natur aus eher dazu tendiert, „unter sich und den Seinen“ zu bleiben, scheitert es oft schon daran, dass man sich überhaupt zu wenig gegenseitig kennt. Und ein altes Sprichwort besagt, dass man Angst vor dem hat, was man nicht kennt. Wenn wir also wirklich erreichen wollen, dass wir in einer gemeinsamen Gesellschaft leben, dass wir uns alle regelmäßig im persönlichen Gespräch begegnen und sich niemand ausgeschlossen zu fühlen braucht, bedarf es verschiedener Anknüpfungs- und Treffpunkte, die uns immer wieder „durcheinander würfeln“.

Einer dieser Punkte ist natürlich der Arbeitsplatz, dessen Wichtigkeit ich weiter oben vor allem wegen der daraus resultierenden wirtschaftlichen Selbständigkeit angesprochen haben. Aber auch der sozialisierende und somit integrierende Faktor der Erwerbsarbeit sollte nicht aus den Augen verloren werden.

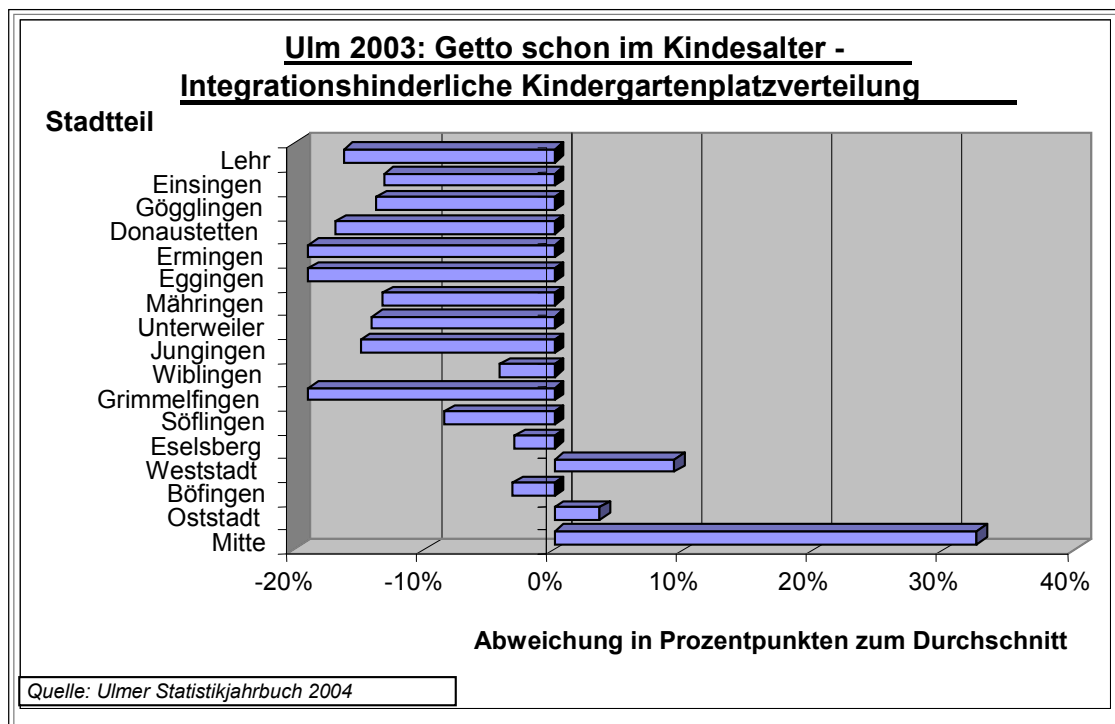
Ein weiterer Punkt ist sicherlich der Besuch des Kindergartens und darauf folgend der Besuch der Schule. Auch dort steht neben dem reinen Erlernen von Allgemein- und Fachwissen das gegenseitige Sich-Kennen-Lernen und Miteinander-Umgehen-Können im Mittelpunkt und hat somit wichtige Sozialisationsfunktion.

Doch neben der Nachbarschaft auf der Schul- bzw. an der Werkbank ist auch die häusliche Nachbarschaft von großer Bedeutung. Über die Vor- bzw. Nachteile von Konzentrationsbildung in Wohngebieten ist in der Literatur viel geschrieben worden. Ob es allgemein eher schlecht oder gut ist, wenn Migranten sich in bestimmten Gegenden konzentrieren, ist jedoch nicht abschließend festgestellt worden. Ich habe dazu eine klare Meinung und finde, dass die Stadt versuchen sollte, neue Ghettos zu vermeiden. Den Kraftakt, bestehende Ghettos bautechnisch zu verbessern und durch gezielte Siedlungspolitik aufzulösen, werden die Kommunen wohl nicht vollbringen können. Doch bei neuen städtischen Wohnungsbauprojekten oder bei privaten Projekten, auf die die Stadt in irgendeiner Form Einfluss ausüben kann, sollte die Kommune auf jeden Fall darauf achten, dass es eine gesunde Heterogenität beim Beziehen der Wohnungen oder Häuser gibt. Als Paradebeispiel möchte ich hier nochmals das Besiedlungsmanagement der Wiener Integrationsfonds aufführen, das in Kapitel IV ausführlich beschrieben wurde. Kurzum: dort, wo die Kommune jetzt und in Zukunft steuernd eingreifen kann, sollte sie das auf jeden Fall tun und so versuchen, ein ethnisch heterogenes Wohnumfeld zu schaffen. Die so zusammengeführten Nachbarn kommen dann „automatisch“ ins Gespräch und lernen mit der Zeit, die Eigenheiten des jeweils anderen zu akzeptieren, ja vielleicht sogar zu schätzen. Die Erfolgskontrolle solcher Besiedlungsmanagement-Projekte wäre über eine Abweichungsmessung darzustellen: die Wohnkonzentration von Ausländern in einem bestimmten Viertel abzüglich der Relation des Gesamtverhältnis der Ausländer zu den Einheimischen. Abbildung 8.12 zeigt, dass in Ulm die Ausländer lieber unter sich bleiben (sollen).

**Abbildung 8.12: Wohnkonzentration der Ausländer in Ulm**

Zur Verdeutlichung: im Stadtteil Donautal zum Beispiel ist die Anzahl der dort wohnenden Ausländer um 25 Prozentpunkte höher als im gesamten Stadtdurchschnitt. Der Anteil aller Ausländer in Ulm beträgt ca. 17%. Addieren wir dazu nun die 25 Prozentpunkte, müssen wir konstatieren, dass im Donautal 43% Ausländer leben! Die Tatsache, dass die meisten Abweichungen über dem Absolutwert 10 liegen (und somit entweder mehr als 27% Ausländer in einem Viertel wohnen oder weniger als 7%), zeigen, dass von einer „gesunden“ Heterogenität in Ulm leider keine Rede sein kann – zukünftiges Besiedlungsmanagement sollte die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen!

Ein ähnliches Bild der Konzentration leitet sich daraus ab und spiegelt sich in einem anderen Bereich wider: analog zur Wohnkonzentration ist auch für die Kindergärten das Fehlen einer gesunden Heterogenität zu beklagen. Abbildung 8.13 zeigt eindeutig, dass die meisten Kindergärten entweder deutlich zu wenig oder deutlich zu viel Konzentration ausländischer Kinder aufweisen.

**Abbildung 8.13: Drohende Gettoisierung bereits im Kindergarten**

Erneut möchte ich zur Verdeutlichung ein Beispiel nennen: im Stadtteil Mitte sind die ausländischen Kindergartenkinder um reichlich 30 Prozentpunkte über dem Durchschnitt. Da die ausländischen Kinder in Ulm ungefähr 19% aller Kinder ausmachen, bedeutet dies, dass in Ulm Mitte bereits 49% aller Kinder Ausländer sind! Im Stadtteil Grimmelfingen hingegen sind sie um 19 Prozentpunkte unterrepräsentiert – auf Deutsch: dort gibt es praktisch keine ausländischen Kindergartenkinder! Wie sollen denn erwachsene Bürger mit und ohne Migrationshintergrund miteinander auskommen, wenn sie es schon im frühen Kindesalter nicht gelernt haben, sich gegenseitig kennen zu lernen und mögliche Konflikte auszutragen? Auch wenn das „Verteilen“ von Kindern auf verschiedenen Kindergärten – wie es zum Beispiel das „Busing“ in den USA vormacht, wo Kinder notfalls kilometerweit mit dem Bus über verschiedene Schulen verteilt werden, um ethnische Gettoisierung zu vermeiden – zum einen in der Literatur durchaus umstritten ist und zum anderen dem „Sprengel-Prinzip“ (nachdem die Kinder in die nächstgelegene Schule gehen) widerspricht, erlaube ich mir als Laie die Meinung: man sollte es doch ruhig mal versuchen! Die Wichtigkeit der frühen interkulturellen Kontakte unterstreicht auch der Kriminologe Christian Pfeiffer. Er führte in der Sendung „Sabine Christiansen“ vom 29.01.2006 in der ARD zum Thema „Wie kann man aus Ausländern <<gute Deutsche>> machen?“ diesbezüglich aus, wie immens wichtig es für die spätere Integration sei, dass die Kinder mit und ohne Migrationshintergrund bereits im Kindergarten miteinander spielten. Er sprach hierbei sinngemäß von einer „Integration im Sandkasten“, mit all den daraus folgenden positiven Aspekte für die Integration: Sprache, Bildung und Sozialisation. Um den Erfolg eines solchen Projektes zu messen, wäre es angebracht, die oben genannten Abweichungszahlen regelmäßig zu überprüfen.

Ein weiterer typischer Ort der Integration und Sozialisation ist der (Sport) Verein. Wie bereits oben bei der Umfeldanalyse angesprochen, gibt es in Ulm zahlreiche Vereine in denen sich – statistisch gesehen – knapp jeder zweite Ulmer Bürger regelmäßig trifft. Theoretisch könnte somit das Vereinswesen ein Hort der Integration sein. Doch die nahe liegende Vermutung, auch in der Welt der Vereine sind die Migranten noch nicht bei uns angekommen, scheint leider auch richtig zu sein. Zwar unterscheiden die Statistiken über Mitgliederzahlen bei den jeweiligen Vereinen sehr wohl nach „männlich“ und „weiblich“, nach „deutsch“ oder „ausländisch“ jedoch leider nicht. Trotzdem findet sich in der Literatur allgemeine (also nicht auf den speziellen Fall Ulms bezogene) Auskunft darüber, dass es vor allem um dem Anteil türkischer Migranten am Vereinsleben schlecht steht: „... *sie sind kaum Mitglieder von Vereinen, seien es Sportvereine oder kulturelle Vereine.*“<sup>353</sup> Und auch aus persönlicher Erfahrung erscheint es uns doch allen so, dass in der Regel in den Vereinen die ausländischen Mitbürger unterrepräsentiert sind. Darüber hinaus gibt es in Ulm einen eigenen „SC Türkücü Ulm EV“ Verein – was auch nicht gerade für die Integration spricht. Dabei ist die Bedeutung des gemeinsamen Engagements von Migranten und Einheimischen in Vereinen für die Integration unumstritten. Folglich wäre ein weiteres Integrationsprojekt darin zu sehen, die Mitgliedschaft von Migranten in den Vereinen zu erhöhen.

Doch Vorsicht: wenn wir wirklich von Integration sprechen und nicht von Assimilation, muss das auch in die andere Richtung gehen: warum sollten nicht die Deutschen beispielsweise Mitglieder in türkischen Vereinen werden? Das würde uns als Mehrheitsgesellschaft auch dabei helfen, unsere Empathie, also das Einfühlungsvermögen in die Lage der Ausländer, zu erhöhen. Ein solches Projekt gibt es übrigens seit wenigen Jahren in der Schweiz und läuft unter dem Motto „Ein Stück gemeinsame Heimat im Verein“. Deklariertes Ziel ist es dabei, „*Vereine dafür zu motivieren, sich im Hinblick auf ihre Mitgliederstruktur zu öffnen, d.h. die schweizerischen und ausländischen Mitglieder in den Vereinen besser zu <<durchmischen>>.*“<sup>354</sup> Denn die Väter und Mütter dieses Projektes haben erkannt: „*In der Tat gilt als ein anerkannter Indikator für soziale Integration die Vereinszugehörigkeit.*“<sup>355</sup> Leider gibt es im Falle Ulms – wie oben angesprochen – keine offizielle Statistik dafür, welche Vereinsmitglieder Ausländer und welche Deutsche sind. Doch hier möchte ich auf einen Punkt verweisen, den ich im Kapitel über die Balanced Scorecard gemacht habe: die BSC ist „Management, nicht Measurement“. Das bedeutet im konkreten Fall, dass das Fehlen eines Indikators uns nicht davon abhalten sollte, ein Projekt trotzdem in die BSC aufzunehmen! Vielmehr sollte man den Vereinsschwerpunkt ruhig mit in die BIC einbauen (ich mache das auch) und während der Projektphase über Befragungen nach und nach zu einer passenden Statistik gelangen. Man könnte also gezielt auf Vereine zugehen, ihnen die Problematik und den Hintergrund erläutern und dann in den folgenden Monaten oder Jahren mit Hilfe statistischer Erhebungen herauschälen, ob die Anzahl der Mitglieder mit Migrationshintergrund in jenen Vereinen gestiegen ist oder nicht.

<sup>353</sup> Prof. Volker Eichener, Interview „Stadt und Armut“. Quelle: <http://www.islamische-zeitung.de/?id=6294>

<sup>354</sup> Terra Cognita, Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration, „Ein Stück gemeinsame Heimat im Verein“, 7/2005. Quelle: <http://www.terra-cognita.ch/7/laimberger.pdf>

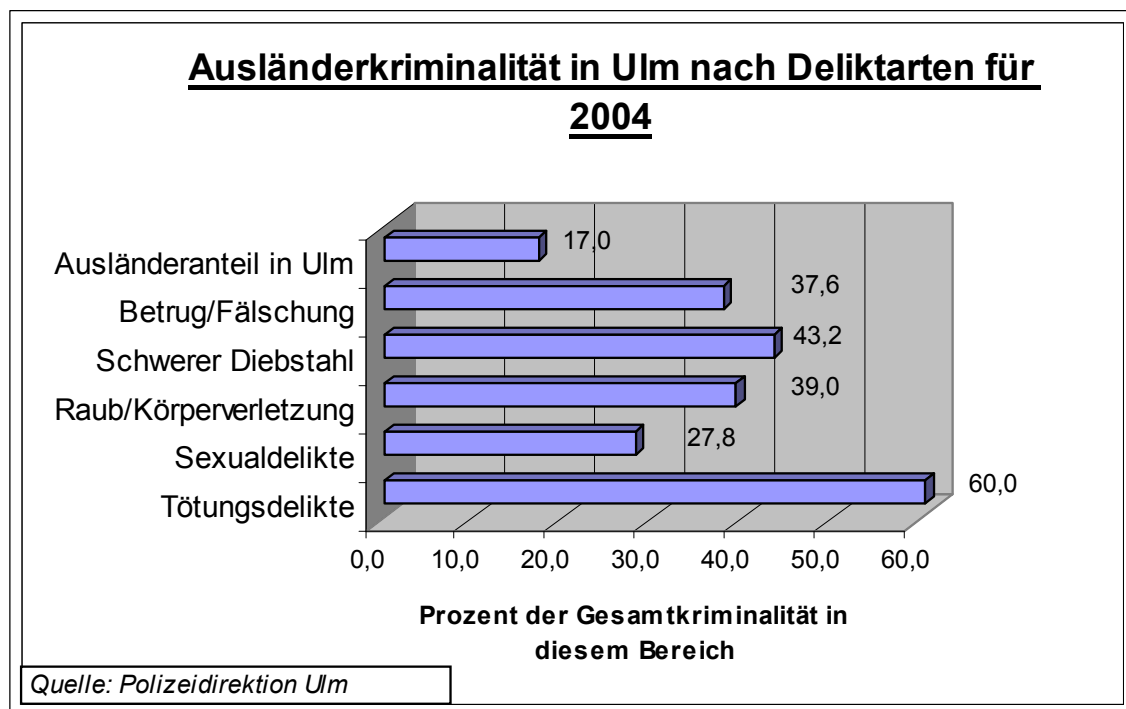
<sup>355</sup> Terra Cognita, Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration, „Die integrative Wirkung von Vereinen und Verbänden nutzen“, 7/2005. Quelle: <http://www.terra-cognita.ch/7/schmid.pdf>



Kurzum: der Punkt Vereinszugehörigkeit wird in meinem BIC-Vorschlag für Ulm auftauchen, auch wenn es dafür noch keine konkreten Zahlen gibt!

Zum Abschluss der BIC Dimension Sozialisation muss ich leider noch richtig „politisch unkorrekt“ werden; ich möchte als weiteren Schwerpunkt die Kriminalität, genauer: die Ausländerkriminalität in meine BIC aufnehmen. Mir ist vollauf bewusst, dass dieses Thema ein ganz „heißes Eisen“ ist. Bei meinen Gesprächen mit den Ausländerbeauftragten von Wuppertal und Ulm bin ich diesbezüglich auf wenig Gegenliebe gestoßen. Nicht etwa, weil sie den Grad der Kriminalität von Ausländern als möglichen Indikator für Integration allgemein von vornherein ablehnen würden. Sondern eher aus dem Grund, dass die dezidierte Aussage, Ausländer seien häufiger kriminell als Deutsche, weiteres Wasser auf die Mühlen derjenigen wäre, die bereits wegen der Verbrechen des 11. September in New York oder wegen der Anschläge in Barcelona die Ausländer - vor allem die Muslime! - der Pauschalverdächtigung unterwerfen. Doch ich bin der Meinung: mit politischer Korrektheit lässt sich Integration nicht bewältigen! Wir müssen offen und ehrlich, durchaus mit Engagement, aber immer sachlich die Probleme ansprechen. Und ein Problem lautet leider: die Ausländer als Gruppe sind um ein vielfaches öfter kriminell als Deutsche. Da ich aber konsequent den roten Faden durch meine Arbeit spinne, der besagt, dass Integration eine Aufgabe von beiden Seiten ist und deswegen einfordert beide Sichtweisen zu sehen, frage ich ebenso direkt: warum ist das der Fall? Warum begehen die Ausländer z.B. im Raum Ulm mehr als dreimal so häufig Tötungsdelikte als Deutsche? Warum müssen sie sich mehr als doppelt so oft für Raub oder Körperverletzung verantwortlich zeichnen? Abbildung 8.14 gibt einen Überblick über verschiedene Delikte und setzt sie in Bezug auf den Ausländeranteil in Ulm.

**Abbildung 8.14: Ausländerkriminalität in Ulm**



Eine wirkliche Antwort auf diese Frage kann ich natürlich nicht geben. Ich bin kein Kriminologe, schon gar kein Psychologe. Zuweilen habe ich jedoch die Erfahrung gemacht, dass es gerade bei komplizierten Problemlagen genügt, den gesunden Menschenverstand einzusetzen. Das möchte ich im vorliegenden Falle tun und mich fragen: könnte die erhöhte Kriminalität nicht auch daher kommen, dass diese Ausländer keinen anderen Weg finden, um sich – positiv formuliert – Wohlstand und die damit verbundene Anerkennung zu verschaffen, oder – negativ formuliert – ihre Frustration ob der Perspektivlosigkeit und Ausgeschlossenheit abzubauen? Weil mich diese Frage sehr beschäftigt, habe ich mich in das empfehlenswerte Werk von Wilhelm Heitmeyer „Was treibt die Gesellschaft auseinander?“ hineingelesen. Das zentrale Thema dieses Werkes ist die „Anomie“, die die von Heitmeyer angeführten Autoren mit *„Regel- oder Normlosigkeit“*<sup>356</sup> übersetzen: Anomie ist also ein Zustand, *„in dem zunehmend die traditionellen Ressourcen gesellschaftlicher Regulierung aufgelöst werden. Moralische Beschränkungen verlieren an Bedeutung ...“*<sup>357</sup> Später heißt es dann: *„Die zweifellos am häufigsten verwandten Indikatoren der Anomie sind Kriminalitätsraten.“*<sup>358</sup> Denn, so weiter bei Heitmeyer: *„Nehmen Armut, Einkommensungleichheit und relative Deprivation zu (...) so wird sich auch die Kriminalität erhöhen.“*<sup>359</sup>

Ähnlich sieht es auch der Kriminologe Christian Pfeiffer, der sich bereits während seiner Zeit als Innenminister Niedersachsens mit der Thematik Ausländerkriminalität beschäftigte. In der ARD-Sendung „Sabine Christiansen“ vom 29.01.2006 zum Thema „Wie kann man aus Ausländern <<gute Deutsche>> machen?“ bezeichnete Herr Pfeiffer die Ausländerkriminalität als eine *„Fieberkurve, die darüber Auskunft gibt, ob Integration funktioniert.“*

Meine Vermutung also, die erhöhte Kriminalität unter Ausländern könnte möglicherweise mit der nicht erfolgten Integration in unsere Gesellschaft (in den von mir angesprochenen Bereichen Sprache, Bildung, Arbeit) zu tun haben, wird somit im Kern bekräftigt. Und meines Erachtens folgt dieser Feststellung, Kriminalität sei eine Fieberkurve für den Status der Integrationsbemühungen, ein weiterer Punkt dichtauf: nicht nur die Ausländer, sondern wir alle haben diejenigen Faktoren in der Hand, die zu *„Armut, Einkommensungleichheit und relativer Deprivation führen“*! Wir alle haben doch Einfluss darauf, ob alle Kinder den Kindergarten besuchen können; wir alle haben doch Einfluss darauf, ob allen Schülern der Weg auf die Schule ihrer Wahl offen steht; wir alle haben doch Einfluss darauf, ob alle Schüler die Schule mit einem Abschluss verlassen; wir alle haben doch Einfluss darauf, ob alle Arbeitnehmer gleichberechtigt behandelt werden; wir alle haben doch Einfluss darauf, wer sich dazugehörig und wer sich ausgeschlossen fühlt. Kurz: wir alle entscheiden entweder direkt durch unsere Gedanken, Worte und Taten, oder indirekt über unsere politische Stimmabgabe, ob die Integration voranschreitet oder nicht.

Hier möchte ich den Kreis mit meinen vorherigen Ausführungen schließen: ich nehme die Kriminalitätsrate von Ausländern nicht deshalb auf, weil ich diese Gruppe stigmatisieren will, sondern aus den folgenden zwei Gründen. Erstens wirkt sich eine steigende Ausländerkriminalität zweifelsohne negativ auf die Sozialisation allgemein aus: wenn sich in den Köpfen der Menschen festzusetzen beginnt, dass „die Ausländer“ kriminell sind, ist es mit „gemeinsamer Nachbarschaft“, „gemeinsamen

<sup>356</sup> Wilhelm Heitmeyer, „Was treibt die Gesellschaft auseinander?“ Edition Suhrkamp (2004), S. 507.

<sup>357</sup> Ebenda, S. 36.

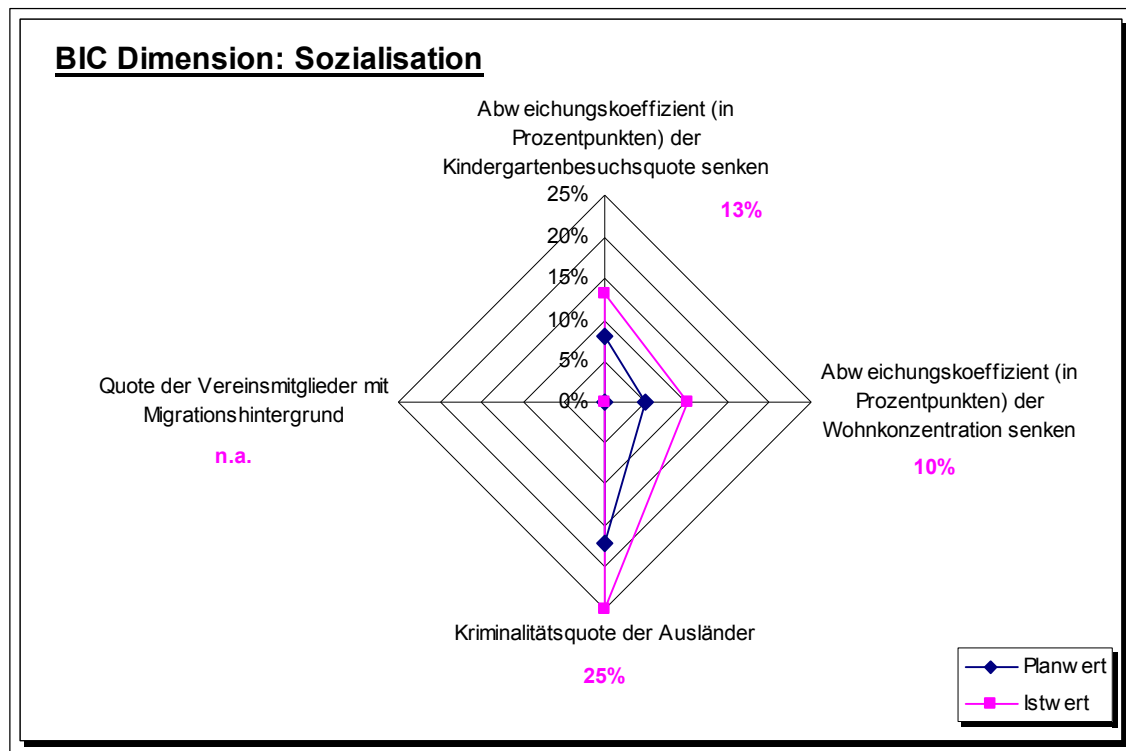
<sup>358</sup> Ebenda, S. 501.

<sup>359</sup> Ebenda, S. 502.

Feste-Feiern“, oder „gemeinsam Verantwortung für die Zukunft der Kinder übernehmen“ erst einmal vorbei. Die ohnehin vorhandene Hürde des „sich fremd seins“ wird noch erhöht durch Angst und Abscheu gegenüber der hohen Kriminalität – ein offenes, freundliches aufeinander Zugehen wird somit erschwert, die Sozialisation findet nicht statt. Ein anderer Grund, warum ich diese Statistik in die BIC aufnehme, ist: ich sehe sie als Spiegelbild des Verhaltens der Mehrheitsgesellschaft! Die Ausländerkriminalität ist für mich wie eine Rechnung, die uns jeden Tag für die Bemühungen präsentiert wird, wie sehr wir uns um die Integration verdient gemacht haben. Steigt diese Rechnung, haben wir etwas falsch gemacht, fällt diese, sind wir auf dem richtigen Weg. Die Überwachung dieses Kriminalitätsbarometers solle also auch ein fester Bestandteil einer BIC sein.

Es versteht sich von selbst, dass ich bei allem potentiellen und theoretischen Verständnis für die Hinter- und Beweggründe von Kriminellen die dafür vorgesehenen gesetzlichen Sanktionierungen vollauf unterstütze. Die Erklärung, warum jemand eine Straftat begeht, ist mitnichten eine Entschuldigung. Die Tatsache, dass bestimmte Voraussetzungen (wie Armut, Ausgeschlossenheit, etc.) Menschen dazu bewegen, kriminell zu werden, ja sogar anderen Menschen körperliches Leid zuzufügen, bedeutet für mich nicht, dass aus „Tätern Opfer“ werden. Mein Punkt ist vielmehr: wenn ein Mensch kriminell wird, hat sein Wertesystem, hat sein Gewissen versagt. Aber eben nicht nur seins, auch das der Gesellschaft, die nicht aufgepasst hat und somit auch einen Teil der Schuld trägt. Auch wenn und gerade weil „die Gesellschaft“ nicht greifbar ist, sollten wir uns alle angesprochen fühlen und entsprechend handeln.

Wer mich jetzt immer noch falsch verstehen will und das direkte, offene Ansprechen der überproportional hohen Ausländerkriminalität als politisch unkorrekt bezeichnen will, mag das gerne tun. Ob er sich aber durch diese politische Korrektheit verdient um die Sache der Integration macht, steht auf einem anderen Blatt. Ob und wie sehr die Integration im Bereich Sozialisation in Ulm Fortschritte macht, veranschaulicht die nun folgende Abbildung 8.15.

**Abbildung 8.15: Die BIC Dimension Sozialisation für Ulm**

GSB Integrationscontrolling

Besonderes Augenmerk möchte ich an dieser Stelle nochmals auf das Vereinsprojekt legen: hierzu gibt es tatsächlich noch keine Kennzahlen, trotzdem passt es sowohl inhaltlich als auch strukturell in die BIC. Denn wichtig ist letzten Endes – wir erinnern uns – das Management, nicht das Measurement für den richtigen Einsatz der Balanced Integration Card. Noch keine Kennzahl zu haben ist kein K.O.- Kriterium, wichtige und richtige Projekte sollten trotzdem über die BIC laufen und gesteuert werden. Wenn zu einem späteren Zeitpunkt dann Zahlen vorliegen, können die bisherigen Bemühungen (vom gesunden Menschenverstand her als integrationsfördernd eingestuft) dann auch endlich zahlenseitig evaluiert werden.

### Die Interne BIC Perspektive

Im habe weiter oben schon einmal darauf hingewiesen, was an der Balanced Scorecard im Allgemeinen und meiner Balanced Integration Card im Besonderen ausgewogen („balanced“) ist. Das waren - ich wiederhole – neben der Verwendung von Früh- und Spätindikatoren, neben dem Augenmerk auf Finanz- wie auch Nichtfinanzkennzahlen, auch und vor allem die verschiedenen Perspektiven, die bei der Scorecard zur Anwendung kommen. Gerade bei der BIC erachte ich es als ein ganz besonderen Bestandteil der Ausgewogenheit, dass der Versuch unternommen wird, neben den Aufgaben und Zielen der Migranten im Integrationsprozess auch diejenigen der Mehrheitsgesellschaft klar auszuformulieren. Dies geschieht in Übereinstimmung mit meiner festen Überzeugung, dass Integration nicht Assimilation

ist und somit beide Seiten für den Erfolg benötigt. Natürlich habe ich bereits in den bisherigen Perspektiven immer wieder betont, wie wichtig das Mitmachen der Mehrheitsgesellschaft ist – und dies auch entsprechend in den Kennzahlen verinnerlicht (Bsp.: Perspektive Arbeit: mehr Angestellte im Öffentlichen Dienst mit Migrationshintergrund. Hier obliegt es eindeutig den öffentlichen Entscheidungsträgern – die ja in der Regel keinen Migrationshintergrund haben – den Migranten aktiv und offensiv Zutritt in ihre eigenen Reihen zu verschaffen). Doch um diesem Faktor gebührendes Gewicht zu verleihen, habe ich mich entschlossen, auch eine interne Perspektive in die BIC aufzunehmen.

Aus verständlichen Gründen ist es dabei nicht möglich, auf die generelle Stadtbevölkerung einzugehen. Was diese denkt und wie diese sich verhält, ist nur sehr langsam, in sehr bescheidenem Umfang zu beeinflussen. Doch dort, wo die Kommune selbst Einfluss hat und die Richtung vorgeben kann, nämlich über den kommunalpolitischen Arm des Integrationsbeauftragten (und dabei ist es unerheblich, wie dessen Amt im Einzelnen genannt oder organisiert ist), dort muss sie sich zur Integrationspolitik bekennen.

Im Folgenden sollen Beispiele für ganz klare Aufgabenfelder der Mehrheitsgesellschaft definiert werden, wie sie über den Arm des Integrationsbeauftragten zum Gelingen der Integration beitragen können. Diese Bemühungen möchte ich unter das Motto „Wir machen unsere Behörde fit für die Integration“ stellen.

Die zentrale Aufgabe der internen Perspektive muss meiner Meinung nach lauten, ein schlüssiges Integrationskonzept auszuarbeiten. Wir bereits mehrmals erwähnt, verfügt lediglich eine von fünf Städten in Deutschland über ein Integrationskonzept überhaupt. Zu allem Überfluss sind diese Konzepte dann häufig veraltet in dem Sinne, als sie unter Integration eher Assimilation verstehen und somit nicht mehr zeitgemäß sind und in die falsche Richtung zielen. Die Frage, die es zu beantworten gilt, lautet also: gibt es ein Integrationskonzept in der Form, dass Integration definiert, Ziele vorgegeben, Maßnahmen samt Zielerreichungsmessung ausgearbeitet werden? Damit keine Missverständnisse aufkommen: ein solches Konzept muss nicht dem hier vorgestellten Vorschlag der Balanced Integration Card entsprechen. Das kann es tun und ich glaube, es würde viele Vorteile bringen. Aber realistischere geht es in vielen Gemeinden erst einmal darum, überhaupt ein allgemeines Integrationskonzept zu konzipieren. Weil so ein Prozess langfristig angelegt ist und eigentlich auch nie endet (Integration hört nie auf, es kommen immer wieder neue Migranten mit neuen Problemen, Vorstellungen und Ideen dazu), kann die Frage nach dem Bestehen eines Integrationskonzeptes nicht mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden. Die Kennzahl hierfür müsste viel eher eine prozentuale Angabe über den Fortschritt bei der Erstellung und Umsetzung eines Konzeptes sein. Auf das Beispiel des Controlling-Regelkreises bezogen, könnte man mithilfe von Prozentwerten ausdrücken, ob die einzelnen Stationen des Regelkreises (Vision, Mission, externe und interne Analyse, Strategien, Perspektiven der Scorecard, etc.) ausgearbeitet und implementiert wurden. Die Höhe der Prozentzahl würde somit sehr anschaulich den Fortschritt bei den formellen und organisatorischen Voraussetzungen für den Integrationsprozess beschreiben.

Ein weiteres zentrales Aufgabengebiet besteht meiner Meinung nach darin, bezüglich der personellen Besetzung des Amtes für Integration eine Vorbildfunktion zu übernehmen. Es gilt, das Personal so zu rekrutieren, dass es ein „Spiegelbild“ der

Gesellschaft darstellt. Damit meine ich das Ziel, ein solches Amt personell möglichst mit diejenigen Nationalitäten zu besetzen, die auch in der Bevölkerung anzutreffen sind. Auch sollten die Relationen übereinstimmen: sind in einer Kommune z.B. 20% türkischer Abstammung, sollten auch ca. 20% der im Amt des Integrationsbeauftragten tätigen Mitarbeiter türkischer Herkunft sein. Selbstverständlich sollte dieses Ziel auch in den anderen Ämter und Abteilungen der Kommune gelten – und aus diesem Grund habe ich dieses Ziel auch in der BIC Perspektive Arbeit aufgeführt.

Dieses Ziel der proportionalen Repräsentation der Migranten sollte eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein, ist aber leider so nur selten vorzufinden. In Ulm funktioniert das – wie oben bereits beschrieben – sehr gut. Kennzahl für den Erfolg des „Spiegelbildes“ ist dabei das Verhältnis der Bürger mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung einer Stadt im Vergleich zum Verhältnis der Mitarbeiter mit Migrationshintergrund im Amt für Integration.

Ein weiterer wichtiger Punkt – wir kommen an diesem Thema nicht vorbei – ist die Sicherstellung der Finanzierung von laufenden und potentiellen Integrationsprojekten. Auch wenn es von vielen bedauert werden mag, die Finanzierung von Projekten ist ein vitaler Punkt: Integrationspolitik kostet zu aller erst einmal Geld; viel Geld, wenn man sie richtig machen will. Dass sie jedoch nicht nur Geld kostet, sondern eine Investition ist, die sich später bezahlt macht (siehe Kapitel II: Die Kosten der Nicht-Integration), ist ein Tatbestand der oft übersehen wird. Deshalb ist es schwierig, die nötigen Finanzmittel – auch und gerade vor dem Hintergrund der dramatischen Haushaltslage der Kommunen – nachhaltig sicher zu stellen. Um eine schlagkräftige Integrationspolitik zu ermöglichen, die sich in sichtbaren und wirksamen Projekten manifestiert, ist es somit unerlässlich, das jährlich verfügbare Budget des Integrationsbeauftragten zu halten, besser noch zu erhöhen. Im Idealfall wäre man sogar in der Lage, für die einzelnen Projekte des Amtes für Integration die Budgets zu vergeben, anstatt lediglich das Globalbudget zu messen und zu beurteilen.<sup>360</sup> Man kann das Budget auch als Gradmesser dafür sehen, was die Integration einer Stadt buchstäblich wert ist – und somit das von Seiten der Politiker so oft bekundete Interesse an Integrationspolitik mit den tatsächlich dafür zur Verfügung gestellten Geldern vergleichen. Man wird dabei feststellen können, dass oftmals große Worte lediglich mit kleinen Beträgen untermauert werden und somit im Nachhinein als bloße Lippenbekenntnisse entlarvt werden können. So wird zum Beispiel Herr Professor Schaffer von der Uni Augsburg, seines Zeichens deutsch-türkischer Ombudsmann und sehr engagiert im Bereich der Integration, nicht müde anzuprangern, dass „*in Augsburg pro Ausländer lediglich 1,9 Cent im Jahr für die Integration*“ verwendet werden.<sup>361</sup> Ob nun wie in diesem Fall pro Kopf gerechnet, oder aber absolut erfasst: das Budget, das einem Integrationsbeauftragten zur Verfügung steht, ist meines Erachtens durchaus ein möglicher Gradmesser, wie wichtig es für die Mehrheitsgemeinschaft einer Kommune

<sup>360</sup> Im Falle der BIC für Ulm habe ich darauf verzichtet. Aufgrund des hohen Personalkostenanteils am jeweiligen Projektbudget wäre es unter Umständen möglich gewesen, auf das Gehaltsniveau der Projektmitarbeiter zu schließen.

<sup>361</sup> Ich habe die Richtigkeit der Zahl nicht überprüft und möchte auch keine Stellungnahme über die Qualität der Integrationspolitik in Augsburg abgeben – damit habe ich mich zu wenig beschäftigt und kenne die Fakten vor Ort zu wenig. Vielmehr möchte ich lediglich ein Beispiel dafür geben, dass diese Art der Kennzahlen existieren und in der Praxis – zuweilen sehr „publikumswirksam“ – durchaus bereits Verwendung finden.

ist, auf dem Gebiet der Integration voranzukommen. In Ulm konnte zumindest im letzten Jahr der Budgetwert erhalten werden, für das kommende Jahr 2006 ist ebenfalls nicht mit einer Verminderung zu rechnen. Übernimmt man die Rechenweise von Herrn Professor Schaffer in Augsburg, kommt man im Falle Ulms auf knapp 16 EUR pro Ausländer im Jahr – eine deutlich bessere finanzielle Ausgangssituation.

Ein zusätzlicher möglicher Meilenstein für das Amt des Integrationsbeauftragten könnte dessen Wahrnehmung in der Öffentlichkeit sein. Ich habe zu Beginn des Kapitels bereits erwähnt, dass teilweise selbst die Mitarbeiter eines „verwandten“ Amtes (das des Pass- und Meldewesens) in Ulm nichts über Herrn Wörner und sein Amt wussten. Das mag lediglich ein Zufall gewesen sein, aber es lässt doch Vermutungen hochkommen, dass es außerhalb der städtischen Verwaltung noch schlechter um den Bekanntheitsgrad der Kontaktstelle für ausländische Bürgerschaft steht. Somit könnte als Motto für diese Abteilung gelten: „Tu Gutes und rede darüber“! Das mag vielleicht ein wenig altbacken klingen, modern formuliert würde man sagen: die Kontaktstelle sollte sich ein wenig mehr um ihre PR kümmern. Das ist zugegebenermaßen nicht ganz einfach zu messen, aufgrund der Wichtigkeit von PR-Maßnahmen in der heutigen medienbestimmten Gesellschaft jedoch sehr wichtig. Ein gangbarer Weg wäre jedoch, die Anzahl der Veröffentlichungen von Artikeln in Zeitungen oder der Erwähnungen in Beiträgen in Radio und (Regional) Fernsehen zu forcieren und – quasi als Erfolgsindikator – aufzuzeichnen. Über die Jahre hinweg könnte man dann den Trend verfolgen und somit nachvollziehen, ob die Bemühungen der Kontaktstelle auch genügend Niederschlag in der lokalen Medienwelt und somit hoffentlich auch in den Köpfen der Bürger gefunden haben.

Darüber hinaus gibt es noch viele weitere Möglichkeiten, wie sich eine Behörde – in unserem Fall die Kontaktstelle für ausländische Bürgerschaft – fit für die Integration machen kann. Das abschließende Beispiel, das ich nun anführen möchte, bezieht sich ausschließlich auf die Mehrheitsgesellschaft (bzw. deren Verantwortungsbereich) und ist somit sehr gut geeignet, dem Gedanken der Ausgewogenheit der Integrationslasten Nachdruck zu verleihen. Wieder war die gedankliche Ausgangsbasis für meinen Vorschlag die Unkenntnis der Mitarbeiter des Amtes für Pass- und Meldewesen über die Lokalität, die seit über zwanzig Jahren federführende „Institution“ Gerhard Wörner, ja die schiere Existenz der Kontaktstelle für ausländische Bürgerschaft. Ich erlaube mir als Wirtschaftler zu sprechen: wenn schon der Dienstleistungsanbieter (in unserem Fall die Mitarbeiter der Stadtverwaltung selbst) nichts von der Kontaktstelle wissen, wie sollen dann die Kunden (also die Bürger mit Migrationshintergrund) davon erfahren? Anders formuliert: wäre es nicht besser, wenn die Mitarbeiter des Amtes für Pass- und Meldewesens die Migranten beim Ausstellen des Meldeformulars bzw. des Reisepasses *automatisch* über das Dienstleistungsangebot der Kontaktstelle für ausländische Bürgerschaft informieren würden? In der Wirtschaft nennt man so etwas „one face to the customer“, i.e. der Kunde (also der Bürger, in diesem Falle der Bürger mit Migrationshintergrund) sollte nur einen Ansprechpartner (nur ein „face“) für *alle* von der Kommune angebotenen Dienstleistungen haben. Somit würde allen Seiten viel Arbeit erspart: die Stadtverwaltung (unabhängig vom jeweiligen Amt) würde die Daten des Kunden nur einmal erfassen müssen, der Kunde müsste nicht mehrere Male in verschiedenen Wartezimmern warten, um dann in unterschiedlichen Formularen oder Gesprächen mit unterschiedlichen Mitarbeitern



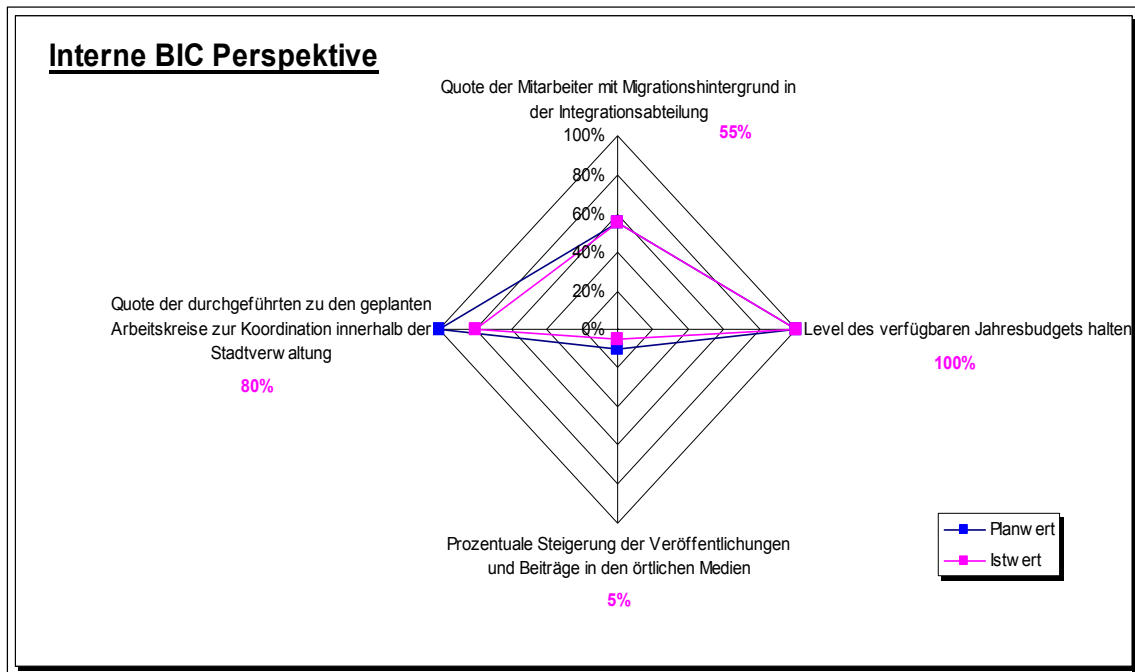
immer wieder seine gleichen Bedürfnisse darzustellen. Auf unser Ulmer Beispiel bezogen würde man dadurch erreichen, dass jeder legal (i.e. gemeldete) Bürger mit Migrationshintergrund automatisch von der Existenz der Kontaktstelle informiert ist und somit einen Anlaufpunkt hat, den er für seine speziellen Bedürfnisse (Stichwort: Sprachkurse) aufsuchen könnte. Selbstverständlich wäre ein solches Koordinationsprojekt für sämtliche Dienstleistungen der Stadtverwaltung wünschenswert und muss somit von höchster Stelle – also vom Bürgermeister und vom Stadtrat – forciert werden.<sup>362</sup> Eine mögliche Kennzahl eines solchen „one face to the customer“ Projektes wäre ein Vergleich der Anzahl der tatsächlich durchgeführten mit den geplanten Koordinations-Arbeitskreisen. In einer späteren Phase, also nachdem dieses Vorhaben in die Tat umgesetzt wurde, wäre die Messung der diesbezüglich möglichen eingehenden Beschwerden von Seiten der Bürger sehr aufschlussreich. Da ich im Falle Ulms noch keine funktionierende Koordination feststellen konnte, habe ich als Beispiel die erste Kennzahl (das Messen der Arbeitskreise) vorgeschlagen.<sup>363</sup>

Zum Abschluss und zur Bewertung der Projekte innerhalb der internen Perspektive, nun Abbildung 8.16:

<sup>362</sup> Ich erinnere mich selbst an die Zeit, als ich mich nach der Geburt meiner Kinder durch den Formularwildwuchs für das Kindergeld, das Erziehungsgeld, die Berücksichtigung meiner Vaterschaft für die Steuerklasse, die Anträge für Begünstigung für junge Familien beim Erwerb eines Eigenheimes, etc. kämpfen musste. Auch wenn ich Akademiker und der deutschen Sprache mächtig bin, war ich nicht in der Lage, alle Formulare „richtig“ auszufüllen. Schlimmer noch: von vielen Vergünstigungen haben meine Frau und ich erst durch Eigenrecherche und auf Nachfrage erfahren. Ein Amt, das in der Lage gewesen wäre, alle potentiellen Vergünstigungen aufzuzeigen, gibt es nicht. Jeder ist nur für seinen Bereich zuständig, von einem Ansprechpartner („one face to the customer“) kann man nur träumen. Wie hart muss es dann für Menschen sein, die aus dem Ausland zu uns kommen, unsere Sprache gar nicht oder nur unzureichend sprechen und mit dieser „Beamten- und Paragraphenmentalität“ überhaupt nicht vertraut sind? Auch und gerade hier kann Integrationspolitik eingreifen: denn nur durch die Vereinfachung - und die dadurch erreichte Zugänglichkeit dieser Fördergelder für alle - kann eine gleichberechtigte Teilhabe (Integration) aller in unserem Land lebenden Menschen sichergestellt werden.

<sup>363</sup> Ich möchte an dieser Stelle ausdrücklich betonen, dass ich mich nicht mit der tatsächliche Koordination zwischen den Ulmer Ämtern befasst habe und meine Vermutung, dass es hier Nachholbedarf gibt, ausschließlich auf meine eigene, dargestellte Erfahrung beruht.

**Abbildung 8.16: Die interne BIC Perspektive für Ulm**



## Zusammenfassung, Fazit und Schlussbemerkung

Nachdem nun also aktuelle und potentielle Integrationsprojekte vorgestellt und in die Balanced Integration Card implementiert sind, sollte ich mich endlich der Antwort auf die Frage zuwenden: wie lässt sich die kommunale Integrationspolitik in Ulm bewerten? Sind die Ausländer in Ulm integriert?

Um sicher zu gehen, dass der Begriff in meiner Arbeit klar verstanden wird, habe ich die Integration im ersten Teil der Arbeit begrifflich abgegrenzt und später nach dem Verständnis von Herrn Wörner und mir konkret für Ulm definiert. Wir erinnern uns: „Integration ist ein beidseitiger Prozess, der unter Achtung des Grundgesetzes auf die gleichberechtigte Teilhabe aller Bürger am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Zusammenleben abzielt.“ Die Untersuchung der „gleichberechtigten Teilhabe“ der Migranten habe ich dann auf die Bereiche Sprache, Bildung, Arbeit und Sozialisation auf der einen Seite und die gesonderte Berücksichtigung des Amtes für Integration auf der anderen Seite übertragen.

Innerhalb dieser Dimensionen kann ich nun eine Aussage darüber treffen, ob die darin enthaltenen Projekte Erfolg hatten oder nicht: ich muss lediglich einen Plan-Ist-Abgleich machen. Dieser besteht darin, dass ich die geplanten Kennzahlen, die ich für die verschiedenen Integrationsprojekte ausgewählt habe, mit den tatsächlichen Ist-Zahlen vergleiche. Um für die nun folgende Bewertung einen Überblick über alle oben besprochenen BIC-Projekte für unser Ulmer Fallbeispiel zu erhalten, habe ich auf der nächsten Seite eine Gesamtübersicht beigelegt: die „Ziel-Maßnahmen-Matrix“.

Zur Beantwortung der Frage, ob Ulm auf dem richtigen Weg in Sachen Integration ist, betrachte ich nun den Zielerreichungsgrad der aufgeführten Projekte. Dies ist die aus der Logik der BIC folgende – wenn auch nicht die einzig mögliche!<sup>364</sup> – Methode, um den Integrationserfolg in Ulm zu beurteilen.

Wenn wir mit der Perspektive Sprache beginnen, so rufen wir uns in Erinnerung, dass von den aufgeführten vier Projekten keines den Planwert erreicht hat. Dies braucht uns aus zwei Gründen jedoch nicht zu verwundern: erstens war der Planwert stets 100%, was zwar wünschenswert, aber kaum realisierbar ist. Zweitens ist die Sprachproblematik die wichtigste Voraussetzung für die Integration, aber eben auch die schwierigste. Doch es gibt durchaus Positives zu berichten: so ist die Besuchsquote ausländischer Kinder im Kindergarten mit 95% zwar nicht bei den geplanten 100%, aber doch sehr hoch. Auch die Anzahl der nachgefragten Sprachkurse, die „bedient“ werden konnten, ist mit 90% ganz ordentlich. Aufgrund der Wichtigkeit der Sprachkenntnisse, sollte jedoch weiterhin an der Erreichung der 100% gearbeitet werden. Die Abbruch- bzw. Durchfallquote von 20% (anders formuliert: 80% der Teilnehmer beenden die Sprachkurse mit Erfolg) kann ebenfalls noch verbessert werden. Größtes Manko bleibt jedoch mit 25% die Anzahl der Kinder, die dem Schulunterricht aus sprachlichen Gründen nicht richtig folgen können. Hieran muss weiterhin mit Hochdruck gearbeitet werden.

<sup>364</sup> Weitere Möglichkeiten wären die Zeitreihenanalyse oder das Benchmarking mit anderen Kommunen. Beide Methoden sind mit der BIC-Methode des Plan-Ist Vergleiches von Kennzahlen kompatibel und würden die Aussagefähigkeit über Erfolg oder Nichterfolg des Integrationsprozesses erhöhen. Im Anhang stelle ich diese Methoden – und die mögliche Wechselwirkung mit der BIC – noch ein wenig genauer vor.

=> Mein Fazit für die Perspektive Sprache: es gibt noch viel zu tun, hier bleibt nach wie vor der Schwerpunkt aller Integrationsbemühungen!

Im Bereich Bildung hatten wir ebenfalls vier Projekte herausgearbeitet. Leider gab es auch hier wieder - teilweise erhebliches - Verbesserungspotential. Besonders hervorheben möchte ich den skandalösen Zustand, dass lediglich 50% der Ausländerschüler die Schule mit einem Abschluss verlassen. Wenn es nicht gelingt, diesen Zustand schnell und dauerhaft zu verbessern, verbauen wir nicht nur das Leben der Betroffenen, sondern handeln uns allen massive Kosten für die Zukunft ein. Auch die Absicht mehr Pädagogen mit Migrationshintergrund in den Bildungsprozess einzubinden, kann noch lange nicht erfüllt werden: die momentanen ca. 5% sind angesichts eines Ausländeranteils in Ulm insgesamt von 17% doch eher ein Armutszeugnis für die Stadt. Des Weiteren bleibt noch ein langer Weg zu bestreiten, soll der Anteil der ausländischen Schulkinder an den weiterführenden Schulen (Gymnasium und Realschule) auf den Zielwert von 10% bzw. 20% gebracht werden.

=> Mein Fazit für den Bereich Bildung: es muss noch viel mehr Arbeit und Geld investiert werden, wollen wir die Integration der bei uns lebenden Migrantenkinder in die Bildungssysteme erreichen.

Die BIC Perspektive Arbeit besteht lediglich aus drei Projekten. Festzustellen ist, dass trotz aller Bemühungen die Ausländer in Ulm im Schnitt deutlich häufiger von Arbeitslosigkeit heimgesucht werden, als alle anderen Ulmer Bürger: im Extremjahr 2004 über viermal so oft! Dies gilt insbesondere für diejenigen Ausländer, die nur einen Hauptschulabschluss vorweisen können: diese Gruppe ist gleich gut fünf Mal so häufig arbeitslos als der durchschnittliche Ulmer. Verschärfend kommt zu diesen Zahlen noch hinzu, dass der Trend hinter der Arbeitslosenquote der Ausländer stark ansteigt: binnen nur zwölf Jahren hat sich ihre Quote verdoppelt! Auch und gerade die öffentliche Verwaltung als Arbeitgeber hätte hier einer wichtigen Vorbildfunktion nachzukommen: sie sollte in ihrer Zusammensetzung ein Spiegelbild der Bevölkerungsstruktur darstellen. Doch leider sind von den angestrebten 17% Mitarbeiter mit Migrationshintergrund (so hoch ist auch der Anteil der ausländischen Mitbürger Ulms) lediglich ca. 10% erreicht.

=> Mein Fazit für den Bereich Arbeit: Die im Prinzip vorhandenen Potentiale des allgemein sehr guten Ulmer Arbeitsmarktes können von den Ausländern nicht genutzt werden. Von Integration am Arbeitsmarkt kann in Ulm keine Rede sein.

Der Bereich Sozialisation umfasst vier Projekte. Sowohl die Konzentration der ausländischen Kindergartenkinder auf wenige Kindergärten als auch die Wohnkonzentration der Ausländer insgesamt in den verschiedenen Stadtteilen Ulms ist verbesserungswürdig. Vor allem an den Extrembeispielen wie den Stadtteilen Donautal und der Weststadt muss bezüglich ihrer Wohnkonzentration an Migranten sowie deren Kindergartenbesuchskonzentration etwas unternommen werden. Auch im Aufgabenkreis Ausländerkriminalität bleibt sehr viel zu tun: die weit

überdurchschnittlichen Kriminalitätsraten in den aufgeführten Deliktarten sind in ihren Ursachen zu bekämpfen. Eine Besonderheit im Bereich Sozialisation und in der BIC allgemein stellt das Vereinsprojekt dar. Dieses hat zum Ziel, die Vereinszugehörigkeit in den deutschen und ausländischen Vereinen heterogener zu gestalten. Für dieses Projekt gibt es (noch) keine Kennzahlen und ein Urteil kann einstweilen noch nicht gefällt werden.

=> Mein Fazit für die Perspektive Sozialisation: die Integration ist noch lange nicht erreicht. Es bedarf noch erheblicher zusätzlicher Anstrengungen, vor allem im Bereich Besiedlungsmanagement.

Der Fokus der letzten BIC Perspektive richtet sich nach innen. Dafür hatten wir fünf Projekte definiert. Diese haben als Ziel die Fähigkeit der Stadtverwaltung allgemein, bzw. der Abteilung für Integration im Besonderen, Integration zu fördern und zu steuern. Da die Voraussetzung für gute Integrationsarbeit ein Integrationskonzept ist, sollte sich eines der ersten Projekte überhaupt damit beschäftigen, ob und inwieweit dieses Konzept durchdacht, ausformuliert und implementiert ist. Die Integrationsabteilung in Ulm hat diesen Weg schon mehr als zur Hälfte durchschritten. Ein besonders positiver Aspekt in der Integrationsabteilung von Herrn Wörner ist, dass dort 55% der Mitarbeiter Migrationshintergrund haben. Diese Heterogenität ist eine wahre Quelle an Qualifikation, Erfahrung und Kompetenz für die Aufgabe der Integration und somit von geradezu vorbildlichem Charakter. Auch die Fähigkeit der Abteilung, das ihr zugeteilte Finanzbudget auf mindestens gleicher Höhe zu belassen, zeugt gerade in Zeiten knapper Kassen und fortdauernden Budgetkürzungen von der Kompetenz und vom Ansehen der Integrationsabteilung. Verbesserungspotentiale gibt es noch im Bereich „Selbstvermarktung“: die Abteilung sollte verstärkt versuchen, durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit (via Artikel in den lokalen Zeitungen, durch Berichte im lokalen Radio oder durch regelmäßige Aktionen) das Bewusstsein für die Integrationsproblematik in der Bevölkerung (und somit auch deren aktive Mitarbeit) nachhaltig zu schärfen. Schlussendlich kann auch die Kommunikation der verschiedenen, für Ausländer zuständigen Behörden innerhalb der Stadtverwaltung Ulm verbessert werden. Ziel muss es dabei sein, zu verhindern, dass die Ausländer sich im Dschungel der Behörden und Paragraphen verirren und somit etwaige Begünstigungen nicht bekommen können.

=> Mein Fazit für die interne Perspektive: hier kann man am ehesten von erfolgreichem Arbeiten für die Integration sprechen. Die strukturellen und personellen Voraussetzungen des Amtes für Integration, den Integrationsprozess in Ulm zu unterstützen, sind vorbildlich.

Alles in allem steht auch Ulm gemeinsam mit vielen anderen Kommunen in Deutschland vor der gewaltigen Aufgabe, die Integration der unter uns lebenden Ausländer zu bewältigen. Besonders in den Bereichen Sprache und Bildung – und damit unweigerlich auch im Bezug auf die Integration in den Arbeitsmarkt – muss die Donaustadt massive Anstrengungen unternehmen, um ein Auseinanderbrechen der Gesellschaft zu verhindern. Doch im Vergleich zu vielen anderen Städten hat Ulm die Voraussetzungen dafür geschaffen: mit der seit 25 Jahren bestehenden Abteilung für Integration hat Ulm ein kompetentes Team, das weiß, worum es geht und wo man ansetzen muss. Es bestehen bei den Verantwortlichen in Ulm sowohl eine Vision

davon, wie man mit den Migranten leben möchte, als auch eine umsetzbare Definition von Integration. Jetzt geht es darum, die Projekte anzuschließen bzw. am Laufen zu halten und die Querschnittsaufgabe Integration sukzessive auf die gesamte Bevölkerung zu verteilen. Die Balanced Integration Card eignet sich hierbei hervorragend zur Kommunikation, zur Koordination und letzten Endes eben auch zur Evaluation der getroffenen Entscheidungen und der erbrachten Arbeitsleistung.

Die Welt rückt mit jedem Tag enger zusammen, das oftmals zitierte globale Dorf wird Wirklichkeit. Durch die grenzenlose Vernetzung der Medien sind die Menschen weltweit informiert über den hohen Lebensstandard in „Westen“ – und sie versuchen mit allen Mitteln auch und gerade in die Wohlstandsinsel Europa einzuwandern. Der unweigerliche Zuzug von Millionen von Menschen aus Afrika, Asien und den anderen benachteiligten Regionen verändert unsere Gesellschaften rapide: die dramatisch alternden, durch den Wohlstand müde gewordenen Bevölkerungen Europas sehen sich zunehmend konfrontiert mit jungen, rastlosen und dynamischen Einwanderern. Diese werden mit steigender Zahl immer selbstbewusster und fordern neben der Anerkennung ihrer kulturellen Eigenheiten auch immer lauter ihre Partizipation in der Gesellschaft ein. Die Zusammensetzung unserer europäischen Städte wandelt sich dramatisch: ob Stockholm, Wien oder Mailand, überall ist diese Heterogenität in den Gesichtern der Bewohner zu sehen. In Zeiten wie diesen haben Nationen, die ihre Träume, ihre Existenzberechtigung, ihren sozialen Kitt ausschließlich an ihrer Abstammung festmachen, schlechte Karten. Sie drohen ins Hintertreffen zu geraten im Vergleich zu Nationen, die sich anhand ihrer Verfassung und anhand ihrer angestrebten Ziele definieren. Die Mär von der „reinen Abstammung“, vom „reinen Blut“ war noch nie so wirklichkeitsfremd wie heute.

In dem Maße, wie die Verschiedenheit der Bevölkerung zunimmt wird es wichtiger, wirklich allen Menschen gleiche Chancen auf Zugang zu den Hebeln der Macht, gleiche Chancen auf den Erwerb wirtschaftlicher Ressourcen und somit gleiche Chancen auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. In solch einer heterogenen Gesellschaft gewinnt die Integrationsarbeit, so wie sie in dieser Arbeit verstanden und definiert wird, entscheidenden Stellenwert. Indem sie sicherzustellen sucht, dass Chancengleichheit herrscht, wird sie zum Schiedsrichter über das Verhalten der Menschen: nützt es dem gesellschaftlichen Zusammenhalt oder schadet es ihm? Und darin liegt dann schlussendlich der wahre Stellenwert der Integrationsarbeit, die in den Worten von Professor Schaffer lautet: Integrationsarbeit ist Friedensarbeit!

In diesem Sinne wünsche ich mir, durch meine Arbeit einen Beitrag zum Erhalt des Friedens in Deutschland geleistet zu haben. Ich hoffe, dass die Balanced Integration Card zu einem nützlichen Werkzeug für diejenigen Entscheidungsträger wird, die täglich mit der Integration zu tun haben und sie in die richtigen Bahnen zu lenken suchen. Und ich bin der festen Überzeugung, dass wir es nach wie vor in der Hand haben, über die Zukunft unseres Landes selbst zu entscheiden: wir müssen es nur anpacken, jeden Tag aufs Neue. Integrationsarbeit ist ein Knochenjob; sie ist anstrengend, nervenaufreibend und erfordert die Öffnung nicht nur unseres geistigen Horizontes, sondern auch den unserer Herzen. Doch meine zentrale Botschaft lautet: Integration ist keine Naturkatastrophe, die über uns hereinbricht. Sie ist machbar, sie ist messbar und sie ist somit auch steuerbar. Fangen wir an. Machen sie mit. Jetzt.

## Anhang: Weiterführende Gedanken und mögliche Forschungsschwerpunkte

### ***Wenn Ausländer Deutsche werden: Statistikprobleme***

In meiner Arbeit habe ich viel Wert auf die Unterscheidung der Begriffe „Ausländer“ und „Migranten“ bzw. „Menschen mit Migrationshintergrund“ gelegt. Das neue Einbürgerungsgesetz ermöglicht es Ausländern unter bestimmten Bedingungen Deutsche zu werden. Sobald sie dann den deutschen Pass haben, sind sie rechtlich – und somit auch für die offizielle Statistik – keine Ausländer mehr und werden folglich nicht mehr getrennt erfasst. Das mag auf den ersten Blick korrekt (vor allem politisch korrekt) erscheinen, ist aber meines Erachtens der Sache der Integration mitnichten dienlich. Wie meine ich das?

Wie ich mit der Erstellung der Balanced Integration Card gezeigt habe, ist es durchaus von Bedeutung, getrennte Daten über die in Deutschland lebenden Migranten zu haben – und zwar über alle, ob mit oder ohne deutschen Pass. Denn unter ansonsten gleich bleibenden Bedingungen „schützt“ der deutsche Pass keineswegs automatisch vor Sprachschwierigkeiten, Bildungsdefiziten oder Benachteiligungen am Arbeitsmarkt. Der aus rechtlicher Sicht „Deutsche“ mit Migrationshintergrund ist jedoch dann nicht mehr statistisch erfassbar und fällt durch den Raster möglicher Unterstützungsmaßnahmen seitens kommunaler Integrationspolitik. Bestes Beispiel waren und sind die so genannten Russlanddeutschen, die – wie der Name schon sagt – zwar den deutschen Pass haben, aber in vielen Fällen nicht integriert sind: das fängt bei den Sprachschwierigkeiten an, setzt sich bei der Bildung fort und ist letzten Endes am Arbeitsmarkt evident. Ein deutscher Pass ist eben keine Garantie dafür, ein gleichberechtigter Teil der deutschen Gesellschaft zu werden.

Aus diesem Grund möchte ich dafür plädieren, in der offiziellen Statistik nicht aufgrund des Passes zwischen Deutschen und Ausländern zu unterscheiden, sondern die Unterscheidung nach dem Migrationskriterium zu treffen: wir unterscheiden also zwischen Ansässigen und Zugewanderten. Auch wenn man dann diskutieren müsste, wie lange man im Land leben muss, um „ansässig“ zu sein (erste, zweite, gar dritte Generation?), wäre diese Entscheidung für die Integration doch dienlicher als das bestehende statistische Regelwerk. Würden wir nämlich weiter an der bisherigen Methode festhalten, würde statistisch gesehen das Integrationsproblem mit der fallenden Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer – so sie sich denn nach und nach einbürgern – quasi automatisch verschwinden. Dies hätte eine völlig verkehrte Signalwirkung, sind doch die Probleme mit der Integration eher im steigen befindlich.

Auch wenn ich mir dessen bewusst bin, dass ich mich damit im Widerspruch mit der Philosophie des Diversity Management des Wiener Integrationsfonds befinde (der gerade nicht will, dass Migranten automatisch als „hilfsbedürftig“ stigmatisiert werden), behaupte ich: die unter uns lebenden Menschen mit Migrationshintergrund sind in ihrer Mehrzahl nicht genügend integriert und wenn wir gezielt mit ihnen arbeiten wollen, müssen wir sie und ihre Situation auch entsprechend statistisch erfassen können! Das ist in meinen Augen keine Diskriminierung, sondern eine Hilfestellung, die den Migranten letzten Endes weit mehr hilft als schadet.



## ***Managing by the number: über Zeitreihenanalysen und Benchmarking***

Ich habe im Abschnitt „Zusammenfassung, Fazit und Schlussbemerkung“ des Kapitels VIII darauf hingewiesen, dass es die Aussagefähigkeit der als Planzahlen verwendeten Indikatoren der BIC erhöhen würde, würde man diese im Kontext der Zeitreihenanalyse bzw. des Benchmarking sehen. Diesen Gedanken möchte ich an dieser Stelle nochmals aufgreifen.

Eine Zeitreihenanalyse ist vom Grundsatz her - wie der Name schon besagt - eine Betrachtung von Zahlen über einen gewissen Zeitraum hinweg. Ziehen wir ein konkretes Beispiel heran und blicken wir - wie in Kapitel VIII - noch einmal auf die Arbeitslosigkeit der Ausländer in Ulm, sagen wir im Jahre 2004. Aus den Zahlen der Bundesagentur für Arbeit in der Ulmer Statistik erfahren wir, dass in diesem bestimmten Jahr die Arbeitslosenquote der Ausländer 20,3% betrug. Ist das hoch oder niedrig, gut oder schlecht? Wenn wir nur diese eine Information haben, 20,3%, müssen wir ehrlicherweise antworten: wir wissen es nicht! Eine Zahl, absolut gesehen, hat wenig Aussagekraft.

Eine Zeitreihenanalyse funktioniert nun folgendermaßen: anstatt diese Prozentzahl isoliert zu betrachten, wird sie in einen Kontext eingebettet, innerhalb dessen mehrere Jahre zurückgeblickt wird. Tun wir das für die Jahre bis 1993 – und auch hierfür finden wir die Zahlen in derselben Quelle – erfahren wir, dass die Arbeitslosenquote der Ausländer in Ulm über die betrachteten Jahre hinweg anstieg. Das Problem: die 20,3% sind der schlechteste Wert im gesamten Untersuchungszeitraum! In diesem Kontext ist der Wert, über den wir vorher nichts bis wenig sagen konnten, als eine herbe Enttäuschung zu betrachten. Die Zeitreihenanalyse hilft uns folglich die Aussagekraft unserer Integrationsindikatoren zu verbessern, indem sie anstatt einer isolierten Zahl einen Trend bewertet. Gerade weil Integration ein permanenter Prozess ist, ist der Trend von unschätzbarem Wert für die Beurteilung von Fort- oder Rückschritt der einzelnen untersuchten Integrationsbereiche.

Der Begriff Benchmarking kommt aus der angelsächsischen Wirtschaftsliteratur und wird im Deutschen ebenso wenig übersetzt wie der Begriff der Balanced Scorecard. Er meint im engeren Sinne das „sich messen mit den Besten“ (einer Branche, einer Kategorie, etc.), im weiteren Sinne das Betrachten und Vergleichen von Kennzahlen mit Anderen allgemein (d.h. auch wenn sie nicht die Besten sind). Auf unser obiges Beispiel der arbeitslosen Ausländer in Ulm angewandt: anstatt ausschließlich den Blick auf Ulm zu richten – indem ich den Wert für 2005 mit den davor liegenden Werten in der Zeitreihenanalyse betrachte - könnte man diesen Parameter mit einer anderen, ähnlichen Großstadt in Deutschland vergleichen. Ich könnte die 20,3% also benchmarken mit, sagen wir Pforzheim. Wichtig dabei ist, dass hierbei nicht „Äpfel mit Birnen“ verglichen werden: die als Benchmark herangezogene Stadt (Kategorie, Einheit, etc.) sollte der untersuchten Stadt (Kategorie, Einheit, etc.) so ähnlich wie möglich sein, will man eine aussagekräftige Vergleichsgröße erhalten.

Die besagte Stadt Pforzheim zum Beispiel liegt ebenfalls in Baden-Württemberg, hat ebenfalls knapp 120.000 Einwohner und hat ebenfalls knapp 18% Ausländer. Man müsste natürlich noch viele andere Faktoren in Betracht ziehen (Wirtschaftskraft, Bildungsstand, Alter und Erwerbsquote der Ausländer, etc.), sollten sich aber viele Übereinstimmungen in diesen Bereichen ergeben, wäre ein Vergleich – ein Benchmark – zwischen diesen beiden Städten durchaus möglich. Oder aber

man macht den Benchmark nicht mit einer anderen Stadt, sondern mit dem Durchschnitt der Arbeitslosenquote aller Ausländer in Deutschland insgesamt. Das habe ich im Kapitel VIII gemacht und dabei zweierlei festgestellt: erstens liegt Ulm bei der ausländischen Arbeitslosenquote absolut gesehen zwar voll im Durchschnitt, aber zweitens ist diese relativ gesehen (und zwar relativ zur Arbeitslosenquote der deutschen Arbeitnehmer) überdurchschnittlich hoch.

Der Hintergedanke beim Benchmarking ist nun freilich darin zu sehen, dass sich bei erheblichen Abweichungen große Verbesserungspotentiale für diejenige Stadt ergäben, die schlechter abgeschnitten hat – was ja für den Arbeitsmarkt in Ulm leider der Fall ist. Typischerweise würde man dann nämlich die Aktivitäten, die Projekte, die Prozesse, usw. bis hin zu den verantwortlichen Personen durchleuchten, die in Ulm mit der Integration der Ausländer in den Arbeitsmarkt zu tun haben. Das Benchmarking ist nun quasi selbst ein Indikator: es zeigt uns, wo es sich lohnt, abzuschauen, zu kopieren, zu lernen. Man möge auch hier wieder beachten: es geht beim Benchmarking keinesfalls darin, „Schuldige“ zu finden (also Verantwortliche dafür, dass man unter gleichen Voraussetzungen z.B. mehr arbeitslose Ausländer in einer Stadt hat als der Benchmarking-Partner). Es geht ausschließlich darum, zu lernen, damit man besser im Sinne von integrationsfördernder arbeiten kann.

Beide Methoden, die Zeitreihenanalyse sowie das Benchmarking, sind sehr wertvolle Begleiter der BIC-Planzahlen. Anstatt nämlich die Planzahl „aus der Luft heraus“ auf einen bestimmten Wert festzulegen, könnte man diese im Bezug zur Vergangenheit bzw. in Relation zu anderen, vergleichbaren Städten setzen – so man Einblick in diese Indikatoren hat. Das würde der BIC insofern helfen, als die anvisierten Größe (die Planzahl) dadurch realistischer würde und somit an Glaubhaftigkeit nach innen (Amt für Integration bzw. Stadtverwaltung insgesamt) und außen (gegenüber der Öffentlichkeit, den Migrantenvereinen, dem Serviceagentur für Arbeit, den Firmen, etc.) gewänne. Kehren wir zu unserem Beispiel zurück: die von mir vorgegebene Planzahl für die Quote der in Ulm lebenden arbeitslos gemeldeten Ausländer lautet „10%“. Das wäre zwar wünschenswert (insofern, als das ungefähr zweimal so viel ist, wie die deutschen Arbeitnehmer zu ertragen haben – und somit im bundesdeutschen Schnitt läge), aber in der Praxis doch reichlich unrealistisch. Und unrealistische Planvorgaben führen leider meist dazu, dass sich Führungskräfte, die diese unrealistischen Vorgaben verkünden, selbst diskreditieren. Unter Umständen wird dann sogar noch das ganze Projekt der Lächerlichkeit preisgegeben (man denke an die 5-Jahrespläne der ehemaligen DDR oder die noch real-existierenden 5-Jahresvorgaben der Wirtschaft in China). Die Erreichbarkeit von Planvorgaben ist somit zentrale Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit einer Idee und damit auch für das Engagement der Menschen, die davon betroffen sind bzw. dafür ins Boot geholt werden. Trotzdem habe ich in meiner „theoretischen“ BIC die 10% stehen lassen. Ich möchte damit auf das ganze Ausmaß der Misere am Arbeitsmarkt hinweisen, da ich dies als „Quittung“ für die vernachlässigte Integrationsarbeit in den Bereichen Sprache und Bildung sehe.

### ***Gelungene Integration kann der Startschuss für neue Probleme sein***

Ich habe die ganze Arbeit hindurch dargestellt, wie mühsam es ist, in den Integrationsprozess steuernd einzugreifen. Leider muss ich nun im Anhang hinzufügen, dass wir im Falle eines erfolgreichen Eingreifens, also im Falle von gelungener Integration, unter Umständen nur ein Problem gegen ein anderes eintauschen. Wie meine ich das?

Nehmen wir wieder einmal das Beispiel Arbeitsmarkt. Bisher haben sich die Menschen mit Migrationshintergrund entweder ihren eigenen Arbeitsmarkt geschaffen (man denke an die „Döner-Industrie“ hierzulande, die mehr Umsatz macht als alle McDonalds Filialen in Deutschland zusammen), oder sie konkurrierten untereinander um die unbeliebten, gefährlichen und schlecht bezahlten Jobs am unteren Ende des deutschen Arbeitsmarktes. Wenn es in diesem unteren Bereich doch zu Verdrängung von deutschen Arbeitskräften kam, so war dies eine Verdrängung nach oben (in bessere Jobs) oder aber in den Sozialstaat (der ehemalige deutsche Müllkutscher ging halt früher in Rente oder meldete sich ein paar Jahre arbeitslos).

Ganz anders das Bild, hätten wir echten Gleichstand am Arbeitsmarkt, würden die Ausländer also auch in den gut bezahlten Jobs der Mittelschichten, oder gar den Top-Führungspositionen „wildern“ (können): dann würde aus dem politisch-korrektem Lippenbekenntnis zur Integration von Ausländern plötzlich eine handfeste, realistische Bedrohung der eigenen wirtschaftlichen Lebensgrundlage. Es ist bereits heute erkennbar, dass diejenigen Berufsgruppen, die durch die Globalisierung plötzlich direkter Konkurrenz aus Mittel- und Osteuropa bzw. Fernost ausgesetzt sind, von Gleichbehandlung und Chancengleichheit nichts mehr wissen wollen: so verhält der jahrzehntelang von den Gewerkschaften skandierter Ruf „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ in den endlosen Weiten Asiens – er galt wohl schon immer nur für Deutsche. Diesbezüglich dürfte äußerst fraglich sein, ob zum Beispiel der bayerische Metzgermeister für die rechtliche und somit arbeitsmarktpolitische Gleichstellung tschechischer EU-Mitbürger ist; oder der Fliesenleger aus Dresden, der mit seiner polnischen Konkurrenz ums Überleben ringt; oder der Fernfahrer aus Bochum, der sich nun gegen Fahrer aus Lettland behaupten muss. Das Bild ist überall das gleiche: sobald es an die wirtschaftliche Grundlage, an die finanzielle Existenz geht, sieht man in seinen Mitmenschen nicht mehr den Gleichberechtigten, sondern den Konkurrenten; und diesen gilt es unter allen Umständen zu bekämpfen. Vermutlich sähe es analog mit den z.B. in Deutschland lebenden Türken aus, würden sie plötzlich eine reale „Gefahr“ für die Arbeitsplätze der verwöhnten, weil gut bezahlten Mittelschichten werden.

Ähnliches gilt natürlich auch für das politische Mitspracherecht. Würden alle in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten, wären sie politisch gesehen natürlich bestens integriert. Nur: politische Waffengleichheit bedeutet nicht das Ende der Konflikte, sondern erst deren Beginn: die Türken, die dann keine Türken mehr wären, sondern Deutsche türkischer Abstammung, würden dann – völlig legitim - über den Weg des aktiven und passiven Wahlrechts ihre eigenen Parteien gründen und wählen und somit ihre eigenen Interessen zu vertreten und durchzusetzen suchen. Die vollwertige politische Integration der in Deutschland lebenden Ausländer führt somit mitnichten zu weniger Konflikten, sie verlagert sie nur auf eine andere Ebene.

Richtig problematisch wird es auch im Bereich der Religion. Würde man – was in vereinzelt Pilotprojekten ja bereits getan wird – z.B. der muslimischen Glaubensgemeinde in Deutschland muslimischen Religionsunterricht an den Schulen zubilligen, so gäbe und gibt es sehr emotionale Streitfragen: wer bestimmt, was unterrichtet wird? Auf welcher Sprache wird unterrichtet? Woher kommen die Lehrer bzw. wo werden diese ausgebildet? Dürfen Muslime am Religionsunterricht der Christen teilnehmen und andersherum? Es wäre vermessen zu behaupten, die jetzige Ungleichheit, die diese Gleichstellung des muslimischen Religionsunterrichtes nicht billigt (zumindest in den meisten Schulen in Deutschland), wäre konflikträchtiger als die geforderte und teilweise bereits vorhandene Gleichstellung. Integration im Sinne von Gleichstellung der Religion bedeutet automatisch eine bessere, spannungsärmere Gesellschaft? Wohl kaum.

Abschließend möchte ich noch den Bereich der Sozialisation, wie ich ihn während der Arbeit für die BIC verwendet habe, ansprechen. Nehmen wir an, die Ausländer wären z.B. auch im Vereinsleben perfekt integriert: würden wir als Mehrheitsgesellschaft damit leben können, dass der Vorstand des lokalen Faschingsvereins ein, sagen wir, Albaner ist? Der Kapitän des lokalen Fußballclubs ein Serbe, der Vorstand des Kleintierzuchtvereins ein Türke? Der Direktor des mit Stolz betrachteten örtlichen Gymnasiums ein Tunesier, ja der katholische Pfarrer ein Nigerianer? Der Chefarzt des örtlichen Krankenhauses ein Inder? Diese Positionen sind alle mit gesellschaftlicher Wertschätzung und Anerkennung und somit mit sehr viel Prestige versehen. Würden wir erlauben, dass „Andere“ diese Funktionen samt Prestige übernehmen würden? Hier noch ein passendes Beispiel zum Thema Sozialisation, das ich aus eigener Erfahrung beitragen kann: wenn beispielsweise die Türken nicht die „braven“ Menschen wären, die in schlechtester Stadtlage in heruntergekommenen Wohnungen leben, sondern plötzlich ihr Eigenheim im Grünen, gleich neben unser eigenes, bauen wollten (und könnten, weil sie am Arbeitsmarkt perfekt integriert sind)? Wie würden wir reagieren? Ich möchte hierbei eine Klassenkameradin zitieren (aber nicht namentlich erwähnen), die in einer Gemeinde (die ich auch nicht nennen möchte) auf der Suche nach einem Baugrundstück war. Als sie auf dem Rathaus ihr Interesse für ein bestimmtes Baugebiet bekundete, weil sie dort ihr Eigenheim errichten wollte, wurde ihr von netten, zuvorkommenden Beamten davon abgeraten: das sei keine gute Gegend, dort wohnten zu viele Russland-Deutsche ... . Erfolgreiche Integration durch vollständige Sozialisation ist also ebenfalls mitnichten gleichzusetzen mit einem Ende der Konflikte und Spannungen.

Der Faden ließe sich weiterspinnen, doch er knüpft meines Erachtens immer wieder an die gleiche Wahrheit an: die Zunahme von ökonomischer, politischer und sozialer Integration zwischen Deutschen und Ausländern, führt nicht zu weniger, sondern aller Voraussicht nach zu mehr Spannungen und Konflikten! Folglich wäre es in meinen Augen ein wichtiger (Forschungs-)Schwerpunkt herauszuarbeiten, wie in Zukunft mit den Konflikten aus erfolgreicher Integration umzugehen ist und wer diesen Intermediationsprozess dann leiten sollte.

Vielleicht müsste man auch direkt beim Menschen selbst ansetzen: wäre es möglich uns alle so zu erziehen, dass wir im Gegenüber nicht zu aller erst den Konkurrenten, sondern immer auch den Kooperationspartner sehen könnten? In der Wirtschaft gibt es bereits Vordenker, die genau das propagieren: sie plädieren für Kooperation statt Konfrontation der Unternehmen und sprechen von einer sich

anbahnenden Netzwerk-Ökonomie. In einer solchen Wirtschaftswelt würden diejenigen Unternehmen prosperieren, die es verstünden, so genannte „win-win relations“ einzugehen, also Beziehungen, in denen beide Partner profitierten. Wäre es möglich, solch ein „Wir mit Uns“ anstatt des bisherigen „Wir gegen Die“ Denken auch in der Gesellschaft zu verankern?

Auch wenn dieser Gedanke wahrlich ein „zu weites Feld“ für meine vorliegende Arbeit ist, sollte er uns alle doch eines vor Augen führen: die Gesellschaft ist ein hochkomplexes Gebilde und mit jedem Eingriff müssen wir damit rechnen, lediglich ein Problem gegen ein anderes einzutauschen.

### **„Frühwarnsystem“ Ausländer**

Ich habe diesen Punkt in Kapitel VIII schon einmal angesprochen, möchte ihn hier jedoch nochmals vertiefen. Es ist vital wichtig, uns als Mehrheitsgesellschaft der Ausländer und ihrem Schicksal in Deutschland anzunehmen. Nicht nur aus den bereits genannten Gründen (siehe „Die Kosten der Nicht-Integration“), sondern auch aus einem ganz anderen, sehr eigennützigem Motiv heraus: weil wir als Mehrheitsgesellschaft von den Ausländern lernen können, was jedem einzelnen von uns passieren kann und mit großer Wahrscheinlichkeit passieren wird, wenn wir bestimmte Regeln missachten. Dieses uns allen drohende Schicksal lautet: erhöhte Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit, daraus abgeleitet wirtschaftlicher Abstieg, sozialer Abstieg, daraus folgend schwindendes Selbstvertrauen, Vereinsamung, Drogen, Kriminalität, usw. Diese Abwärtsspirale setzt sich in den allermeisten Fällen dann in Gang, sobald die (gut bezahlte) Arbeitsstelle verloren geht.

Auch wenn er es durch steigende Schulden zu verschleiern sucht, so hängt die finanzielle Potenz eines Staates letzten Endes auch am Tropf der heimischen Unternehmen und deren Fähigkeit Arbeitsplätze zu generieren und Steuern zu zahlen. Durch rückläufiges bzw. stagnierendes Wirtschaftswachstum sowie drückender Schuldenlast, bleibt auch dem Staat immer weniger Finanzkraft, um in die oben genannte Abwärtsspirale der Bürger, die ihrer Arbeitsstelle und somit ihrer Perspektiven beraubt sind, einzugreifen. Kurzum: die steigende Anzahl der Menschen ohne Arbeit können immer weniger auf die den Lebensstandard haltenden Finanztransfers des Staates bauen. Bisher befanden sich – ich habe es mehrmals dargestellt – in überwiegendem Maße die Ausländer in dieser Falle; weswegen wohl die große Mehrheit in der Bevölkerung die steigenden Arbeitslosenzahlen auf der einen Seite und die schrittweise Aufgabe der Souveränität des Staates durch seine Verschuldungspolitik auf der anderen Seite so stillschweigend, beinahe gleichgültig hingenommen hat. Doch die Zeiten haben sich dramatisch gewandelt: das Ende der Sowjetunion 1992 war gleichbedeutend mit dem Ende des Experimentes Kommunismus. Mit einem Mal beschlossen der gesamte frühere Ostblock sowie die Volksrepublik China, sich dem einzig verbleibenden Wirtschaftssystem anzuschließen und sich am globalen Wirtschaftsaustausch zu beteiligen. Auch Indien konnte nicht mehr auf einen „Dritten Weg“ hoffen und reihte sich in die Riege der Globalisierungsteilnehmer ein: mit einem Schlag konkurrierten die Arbeitnehmer in Deutschland praktisch mit 2,5 Milliarden Menschen zusätzlich! Während es sich die deutschen Arbeitnehmer bis Ende der 80er Jahre quasi in einer Monopolstellung gegenüber den hier ansässigen Firmen befanden (sie haben es sich, wie in Kapitel III dargestellt, sogar erlauben können, die Firmen zu zwingen, ihre schwindende Leistungsbereitschaft durch das „Importieren“ von ausländischer Arbeitskraft zu ersetzen und somit Deutschland erst richtig zum Einwanderungsland gemacht), haben sie diesen sehr komfortablen Status nun verloren. Die aufstrebenden Nationen produzieren zunehmend das, was wir auch können – nur leider eben um ein Vielfaches günstiger. Wenn wir alle den Vorsprung nicht verlieren wollen, der zwar noch besteht, aber rapide schrumpft, müssen wir sofort und massiv gegensteuern. Sonst droht dem großen Teil der deutschen Gesellschaft das, was bisher fast ausschließlich den Ausländern gedroht hat: Arbeitslosigkeit, wirtschaftlicher Abstieg (bzw. gar nicht die Chance auf Aufstieg), Minderwertigkeitsgefühle, Ausgrenzung, Verzweiflung, Drogen, Kriminalität. Dass unsere Demokratie in Deutschland so eine

Entwicklung nicht aushalten kann, liegt auf der Hand. Was können, was müssen wir tun – und zwar für alle, nicht nur für die Ausländer?

Die Antwort liegt meines Erachtens eigentlich bereits in Teilen der oben dargelegten Arbeit: wir müssen erstens endlich realisieren, dass Bildung die wichtigste Ressource unseres Landes ist und zweitens massiv darin investieren. Nur wenn unsere Volkswirtschaft schneller forscht, besser entwickelt, innovativer, kreativer und weltoffener ist als andere Gesellschaften, können wir hoffen den Teil des weltweit hart umkämpften Wohlstandskuchens zu halten. Es steht nichts weniger auf der Tagesordnung, als die komplette Überholung der Schul-, Hochschul- und Ausbildungslandschaft in Deutschland, sowie ein Ende deren massiver Unterfinanzierung. Ich wiederhole mich da gerne: die Gleichung ist für unser Land dieselbe, wie ich sie weiter oben für die Ausländer formuliert habe. Sie lautet: ohne Bildung keine Arbeit. Ich möchte sogar noch weiter gehen: so wie ich oben immer wieder in Bezug auf die Ausländer gefordert habe, die deutsche Sprache sei die Schlüsselkompetenz schlechthin (weil nur dadurch der Bildungsweg und danach die erfolgreiche Teilnahme am Arbeitsplatz ermöglicht wird), fordere ich für die Gesellschaft in Deutschland insgesamt, neben der Muttersprache auch noch Englisch zu lernen. Wer in einer globalisierten Welt kein Englisch spricht, hat zunehmend Schwierigkeiten, einen gut bis sehr gut bezahlten Job zu bekommen. Die Wirtschaft vernetzt sich, die Firmen verteilen ihre Wertschöpfungskette (von der Forschung und Entwicklung über den Einkauf, über Produktion, Montage und Vertrieb, bis hin zu den unterstützenden Funktionen der Buchhaltung, Controlling, Marketing, Management, etc.) auf dem gesamten Globus. Wer da der Englischen Sprache nicht mächtig ist, dem droht am Arbeitsmarkt genauso das „Aus“, wie heute schon den „sprachlosen“ Ausländern in Deutschland. Die Kette Sprache-Bildung-Arbeit gilt bereits heute akut für die Ausländer in Deutschland – sie gilt aber in zunehmendem Maße auch für die deutsche Mehrheitsbevölkerung (bis deutlich in deren Mittelschicht hinein). Wenn wir es also nicht schaffen sollten, die Ausländer in unserer Mitte (in unseren Kindergärten, in unseren Schulen, an unseren Ausbildungsstätten, in unseren Firmen, in unseren Behörden und in unserer Nachbarschaft) aus dieser Falle zu befreien, welche Chance räumen wir uns selbst ein? Denn noch sind es wir, die Mehrheit, die wir über unsere politische Partizipationsmöglichkeiten und aufgrund unserer Führungs- und Entscheidungspositionen das System vorgeben und gestalten. Wir sitzen an den Hebeln der Macht und können Änderungen erzwingen – oder eben auch alles beim Alten lassen und somit unser eigenes Grab schaufeln. In diesem Sinne sollten sich auch all diejenigen in unserer Gesellschaft für Integration interessieren und engagieren, die bisher glaubten, dies nicht nötig zu haben. Sie sollten das „Frühwarnsystem“ Ausländer nutzen und genau beobachten, welche Unterstützung wir als Mehrheitsgesellschaft den Ausländern zukommen lassen und wie sie sich damit auf dem Arbeitsmarkt schlagen. Sie sollten jedoch ganz genau hinsehen, denn sie könnten schon morgen selbst die nächsten Verlierer im globalen Wettstreit um Wohlstand sein.



## **Die Verzahnung von Balanced Scorecards – oder wie man Integration auf mehreren Ebenen angeht**

Ich bin ganz bewusst zu Beginn meiner Arbeit auf die Ursache für die Integrationsproblematik eingegangen: die Migration. In Kapitel I habe ich sinngemäß formuliert, die beste Integrationspolitik sei diejenige, die es den Migranten erlaube, in ihrer Heimat zu bleiben. Wir erinnern uns: es sind nur ganz wenige Menschen überhaupt, die freiwillig migrieren: dazu gehören entweder die reichen Schichten aus Europa oder Nordamerika, die sich zum Beispiel ihren Traum erfüllen, indem sie ihren Lebensabend im „sonnigen Süden“ verbringen. Oder aber die freiwilligen Migranten sind die exzellent ausgebildeten Manager, Computerspezialisten oder Ingenieure, die allein oder mit ihren Familien einige Jahre in der Fremde verbringen. Der weitaus größte Teil der Migranten jedoch verlässt seine Heimat nicht freiwillig, sondern wird von widrigen Umständen dazu gezwungen. Bezugspunkt war das Push-Pull-Faktoren Modell, das ich in Kapitel I vorgestellt habe.

Wenn wir also bezüglich der Integrationsproblematik ein Stück weiter „stromaufwärts“ denken, würden wir zu folgendem Schluss kommen: jede Politik, die darauf abzielt, den Hunderten von Millionen von Menschen, die in Afrika, aber auch in Asien und Osteuropa in bitterer Armut leben, eine Perspektive in ihrer Heimat zu geben, ist der Integrationspolitik dienlich. Denn, ich wiederhole mich, die Menschen, die nicht zu uns kommen, müssen sich erst gar nicht integrieren. Die Wahrheit ist nämlich meines Erachtens, dass es keinen Sinn macht, zwischen Innen- und Außenpolitik zu unterscheiden. Fehler, die wir in der Außenpolitik machen – zum Beispiel durch falsche Wirtschafts-, Umwelt- oder Entwicklungshilfepolitik – fallen uns wieder in Form von erhöhten Migrations- und Integrationsdruck vor die Füße. Wenn wir – wie kürzlich erst wieder geschehen – als reiche Industrienationen den armen Entwicklungsländern nicht erlauben, ihre Agrarprodukte in unsere Märkte zu lassen, ist das zwar für die Landwirte in unseren Breiten gut, für die Menschen z.B. in Afrika eine Katastrophe. Anstatt ihnen also selbst die Chance zu geben, sich über fairen Handel ihren Lebensunterhalt zu verdienen, sperren wir ihre Güter aus unseren Märkten aus und speisen sie dann bestenfalls mit rückläufiger Entwicklungshilfe ab. Beispiel Umweltpolitik: weil wir reichen Industriestaaten mit unserem konsumbetonten Lebensstil weiterhin ein Zigfaches dessen an Kohlendioxid freisetzen, was die Entwicklungsländer (mit Ausnahme vielleicht Chinas) verursachen, beschleunigen wir die in Kapitel I dargestellten Umweltschäden – was wiederum zu steigenden Migrationsströmen mit all den damit verbundenen Spannungen führt. Wir sehen: Wirtschaftspolitik ist Umweltpolitik, ist Friedenspolitik, ist Integrationspolitik, ist Innenpolitik, ist Außenpolitik – alles hängt zusammen!

Folglich kann es, wie bei der kommunalen Integrationspolitik auch, wieder einmal nur darum gehen, Mittel und Wege finden, die unterschiedlichen Aspekte der Politik wirksam miteinander zu verzahnen. Es muss sozusagen „Politik aus einem Guss“ gemacht werden. Dass dieser ganzheitliche Politikansatz sehr schwierig ist, liegt auf der Hand. Nicht umsonst ist er so selten zu beobachten. Doch ich wage zu behaupten, der Lösungsansatz ist derselbe, wie im Falle der kommunalen Integrationspolitik: der Controlling-Regelkreis samt Balanced Scorecard! Nur brauchten wir in diesem Falle nicht eine, sondern mehrere Scorecards, die alle miteinander verzahnt sind: sie müssten zusammen, wie in meiner Arbeit mit Hilfe der Strategy Map aufgezeigt, eine nachvollziehbare, sich gegenseitig unterstützende Kette von Strategien bilden.

Selbstverständlich ist eine Balanced Scorecard kein Allheilmittel. Ich behaupte auch beileibe nicht, mit meiner BSC der Weisheit letzter Schluss für all die auf der Menschheit lastenden Probleme zu besitzen. Ich behaupte lediglich dass vieles einfacher geht, wenn man versucht erstens die Dinge in all ihren Konsequenzen zu betrachten und zweitens danach strebt, die getroffenen Entscheidungen auch in die Tat umzusetzen - und diese Umsetzung auch professionell auf Erfolg zu überprüfen. Und nichts anderes fordert der Controlling-Regelkreis samt Scorecard ein! Wir erinnern uns: die Scorecard ist weniger eine Zahlenspielerei als vielmehr eine strukturierte Art zu Denken und zu Handeln. Ich habe diesbezüglich mehrmals den Satz verwendet, die Scorecard ist Management, nicht Measurement.

Wie könnte solch eine Verzahnung von Scorecards im Falle der erweiterten Integrationsbemühungen aussehen? Ich möchte dieses Konstrukt nun ansatzweise skizzieren, glaube aber, eine Ausarbeitung wäre genauso hilfreich, wie die vorliegende Arbeit für die kommunale Ebene der Integrationsarbeit. Bei dieser Ausarbeitung gilt es meines Ermessens zwei Argumentationsschienen zu unterscheiden. Erstens: wer hat wofür Kompetenz? Zweitens: Was muss im jeweiligen Kompetenzrahmen erledigt werden? Bezüglich der Kompetenzebene schlage ich vor, an der „bewährten“ Hierarchie festzuhalten, die bereits für andere Politikbereiche besteht. Eine solche Kompetenzaufteilung umschließt die Kommunen, ferner den Bund, sowie in einer dritten Ebene die Europäische Union. Ob die Zwischenenebene der Bundesländer nötig ist, wäre zu untersuchen. Ich glaube im Moment, dass die Länder für die Integration „zwischen den Stühlen“ hängen und keine wirklichen Impulse geben können. Wer ganz viel Phantasie hat bzw. ein optimistischer Mensch ist, mag hier noch die UNO, die Welthandelsorganisation oder eine andere globale Instanz hinzudenken. Ich beschränke mich außerhalb Deutschlands auf die Europäische Union. Für diese politischen Instanzen gilt es nun im zweiten Schritt festzulegen, welche Aufgabenbereiche wo angepackt gehören. Da ich ein großer Verfechter des Subsidiaritätsprinzips bin (das sehr vereinfacht besagt: Politik muss so dezentral wie möglich gemacht werden; nur wenn die jeweils unterste Ebene die Aufgaben nicht lösen kann, werden sie zur Problemlösung „nach oben“ weitergereicht), erscheint mir dieser Dreisprung aus Kommune – Bund – Europäische Union sehr günstig. Auf unser Beispiel der erweiterten Integrationspolitik angewendet, sehe ich die Kommunen (wie in der vorliegenden Arbeit beschrieben) in der primären Verantwortung für die Integration an sich: hier, wo sich Einheimische und Migranten jeden Tag begegnen, gelingt oder scheitert sie. Der Bund dagegen ist – und auch das ist in meiner Arbeit bereits angesprochen – für eine adäquate Gesetzgebung verantwortlich, die kohärent die Bereiche Einwanderung und Einbürgerung umfasst. Das Ende der Kette bildet dann die Europäische Union, der die Aufgabe zufällt, sich um die Begrenzung der Zuwanderung einerseits (was sie ja bereits tut) und die Bekämpfung der Push-Faktoren des Migrationsmodells andererseits anzunehmen (was sie meiner Meinung nach zuweilen mit kontraproduktiver Wirkung tut). Jeder dieser drei angesprochenen Ebenen müsste dann die Stationen im Controlling-Regelkreis abarbeiten: angefangen bei der Vision und Mission, über die externen und internen Analysen hin zu den Strategien, die dann mittels der Balanced Scorecard operationalisiert werden müssten. Aufgrund der Flexibilität des Scorecard-Ansatzes, könnte jede Ebene für sich bestimmen, welche Strategien zur Verbesserung der Integration in Betracht kommen. Während sich die Kommunen wie dargestellt um Bereiche wie „Sprache“ oder „Bildung“ kümmern, könnte der Bund Perspektiven wie „Gesetzgebung“, „Finanzierung“ oder „Migrations-

und Integrationsforschung“ haben. Auf EU-Ebene schließlich wäre es vorstellbar, sich Perspektiven wie „Wirtschaftliche Entwicklung des Mittelmeerraumes“, „Umweltpolitik“ oder „Kriminalitätsbekämpfung“ (Stichwort: Menschenschmuggel) auf die Fahnen zu schreiben. Besondere Bedeutung fällt hierbei immer dem Herausarbeiten der „Schnittstellen“ zwischen den Scorecards zu: wie hängen die verschiedenen Scorecards zusammen und wie beeinflussen sie sich gegenseitig – oder widersprechen sie sich unter Umständen gar? Ist eine stringente Linie, ein „roter Faden“ der Integrationspolitik von der EU über die Länder bis hin zu den Kommunen zu erkennen? Hierzu wäre die bereits vorgestellte Strategy Map übrigens hervorragend geeignet.

Ein solches Werk würde allen Beteiligten vor Augen führen, dass Fehler auf der europäischen oder auf der Bundesebene mit kurzer Verzögerung direkt auf die kommunale Ebene durchschlagen. Das mag trivial erscheinen, aber erinnern wir uns daran, dass die kommunale Integrationspolitik in Deutschland jahrzehntelang ohne den institutionellen und rechtlichen Überbau der Bundespolitik auskommen musste. Oder wir vergegenwärtigen uns, wie lange es gedauert hat, bis die Nationalstaaten bereit waren, einen Teil ihrer Souveränität abzugeben, um eine gemeinsame europäische Einwanderungspolitik zu bestreiten. Genauso verhält es sich mit der eben angesprochenen Agrarsubventionen: die EU verteuert Agrarimporte und verbilligt Agrarexporte in solch einem Ausmaß, dass Hunderttausende von Menschen in den Entwicklungsländern die einzige Einnahmequelle verlieren, die sie hätten – und provoziert somit einen weiteren Push-Faktor für unfreiwillige Migration. Diesen Fehler müssen wir (weiterhin) in Form von erhöhter Zuwanderung in unseren Städten „ausbaden“ (die Migranten natürlich in noch viel höherem Maße als wir selbst).

Anstatt einer „Politik aus einem Guss“ haben wir also weiterhin die groteske Situation, in der sich die verschiedenen Ebenen der Politik „den Dreck gegenseitig in den Garten schaufeln“. Es ist leider sogar politischer Usus geworden „die EU“, oder „Brüssel“ für fast alles verantwortlich zu machen, was die lokalen bzw. nationalen Politiker selbst nicht auf die Reihe bekommen. Ein Denk- und Handlungsansatz wie es die Scorecard ist, würde helfen, diese fehlende Abstimmung, diese Kontraproduktivität vor Augen führen. Die erweiterte Integrationspolitik würde aufgrund ihrer Logik der Verzahnung in gewisser Weise selbst zur Integration der Politik führen. Doch leider sind wir noch lange nicht soweit. Und so verschenken wir weiterhin wertvolle Jahre im Integrationsprozess. Unsere Kinder werden für diese Fehler mit Zins und Zinseszins bezahlen müssen, die Migranten bezahlen den Preis schon heute.

### Das Projekt-Definitionsblatt: Eine Vorlage

In Kapitel V sowie später in Kapitel VIII habe ich auf die Vorteile hingewiesen, die das Arbeiten mit Projekt-Definitionsblättern bietet. In Kapitel VIII habe ich dann anhand des Projektes „Sprachförderprogramm an Kindergärten“ ein Definitionsblatt komplett ausformuliert. Wie bei dieser Gelegenheit angekündigt, füge ich nun an dieser Stelle eine Blanko-Vorlage zur freien Verfügung ein. Schon mit ein wenig Kenntnissen mit dem Textverarbeitungsprogramm Word ist es mit Leichtigkeit anzupassen, zu erweitern und schließlich auch zu befüllen.

<b><u>Balanced Integration Card - P R O J E K T</u></b>		<b>Nr. X</b>	
<b>BIC – Perspektive:</b>			
<b>PROJEKT – TITEL</b>			
<b>Projektmoderator :</b>		<b>Projektbeginn:</b> TT.MM.JJ	
<b>Projektteam:</b>			
<b>Projektbeschreibung / Ist-Zustand / Analyse</b>			
<b>Zieldefinition</b>			
<b>Maßnahmen</b>		<b>Durchführung / Termin</b>	
<b>Benötigtes Budget: XYZ EUR</b>			
<b>Präsentation des Projektes</b>			
<b>Datum / Ergebnis:</b>			
<b>Durchführung &amp; Wirksamkeit der Maßnahmen prüfen: Definition Kennzahl(en)</b>			
<b>Quote im Jahr JJ:</b>		<b>durchgeführt am:</b> TT.MM.JJ	
<b>Zielwert:</b>		<b>von:</b> XYZ	
GSB Integrationscontrolling			

## Danksagung

Eine Arbeit dieses Ausmaßes kann man nicht alleine schreiben. Deshalb möchte ich an dieser Stelle all jenen danken, die mir in den letzten zwei Jahren geholfen haben dieses Werk zu vollbringen.

An erster Stelle danke ich meinem Vater. Er ist wie immer mit gutem Beispiel vorangegangen und hat mir mit seinem Verstand, seinem Gottvertrauen und seinem unermüdlichen Einsatz den richtigen Weg gezeigt.

Gleichwertiger Dank gilt meiner Mutter: sie hat mich und meine Geschwister mit Liebe und Hingabe erzogen. Ihr verdanke ich das Selbstvertrauen, das mich dazu befähigt, immer wieder neue Herausforderungen anzunehmen – und zu bestehen.

Darüber hinaus danke ich den Professoren, die mich bei dieser Arbeit betreut und begleitet haben. Besonders hervorheben möchte ich Herrn Professor Franz Schaffer, der offen für meine unkonventionelle Idee war und mir den Weg geebnet hat. Dank gebührt ebenfalls Herrn Professor Ulrich Wieczorek, der mir die Wichtigkeit der Umweltproblematik für die Migration verdeutlicht hat, sowie Herrn Professor Theo Stammen mit seinem politischen Fachwissen.

Für den praktischen Teil bedanke ich mich in erster Linie bei den beiden Integrationsbeauftragten Herrn Jürgen Lemmer aus Wuppertal, sowie Herrn Gerhard Wörner aus Ulm. Sie haben mir in vielen persönlichen Gesprächen, Emails und Telefonaten die „echte“ Integrationsarbeit - im Gegensatz zur theoretisch-akademischen – näher gebracht. Ferner möchte ich Frau Professor Lidija Kuzmanovic danken, die als Leiterin der MA 17 für Integrations- und Diversitätsangelegenheiten in Wien ebenfalls einen unverzichtbaren Beitrag zu dieser Arbeit geleistet hat. Darüber hinaus möchte ich die vielen Migranten erwähnen, die mir als ganz normale Bürger ihre Vorstellung von Integration mitgeteilt haben.

Ebenfalls unverzichtbar für mich waren die beiden Herren Alfred Schweizer und Jürgen Kattoll. Sie arbeiten für die Stadt Ulm im Amt für Statistik und Wahlen und haben mir geduldig und hilfsbereit beim Aufspüren und Interpretieren der für die Balanced Integration Card relevanten Zahlen beigestanden.

Natürlich bedanke ich mich auch bei Ihnen, den Lesern: eine Arbeit gewinnt erst dann an Wert, wenn sie auch gelesen wird! Ich würde mich glücklich schätzen, wenn Sie, werte Leser, aus der Lektüre meiner Promotion etwas „mitnehmen“ könnten. Noch mehr würde ich mich freuen, wenn Sie diesbezüglich mit mir Kontakt aufnehmen würden, um den ein oder anderen Gedanken auszutauschen. Meine Emailadresse lautet: [gsbarfuss@web.de](mailto:gsbarfuss@web.de)

Mein letzter Dank ist gleichzeitig eine Entschuldigung. Er gilt meiner Frau und meinen Kindern. Die Zeit, die ich für diese Promotion gearbeitet habe, konnte ich nicht mit ihnen verbringen. Durch die Doppelbelastung aus Beruf und Doktorarbeit war ich ihnen in den beiden vergangenen Jahren nur selten der Mann und Vater, den sie verdient haben. Ich freue mich auf die vielen Abende und Wochenenden, die wir nun wieder gemeinsam verbringen können.

Lauingen, Ulm, Augsburg, Salzburg, September 2004 – Juni 2006,

Georg Stephan Barfuß.

## Literaturverzeichnis

Arbeitsgruppe Ausländerintegration, „Ausländerintegration in Bayern“ – Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe Ausländerintegration zur Situation der Ausländerinnen und Ausländer in Bayern (1999). Quelle: [www.stmas.bayern.de/auslaender/integration/integrat.pdf](http://www.stmas.bayern.de/auslaender/integration/integrat.pdf).

adLexikon; Quelle: <http://landflucht.adlexikon.de/Landflucht.shtml>.

AIDS take care Deutschland, AIDS-Infektionen in Deutschland. Quelle: <http://www.aidstakecare.com/deutsch/zahlen.html>.

Albrecht, Ulbricht, „Krieg um Wasser?“, in: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 26 (1996) 102.

Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke, Wasser – eine globale Herausforderung, fact sheet. Quelle: [www.swisscoalition.ch](http://www.swisscoalition.ch).

Bade, Klaus, Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Grundprobleme und Entwicklungslinien. In: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), 1992.

Bade, Klaus, Homo Migrans. Wanderungen aus und nach Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven, Essen 1994.

Bade, Klaus, Europa in Bewegung – Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, C.H. Beck Verlag, München 2000.

BÄHR, J., Bevölkerungsgeographie. Verteilung und Dynamik der Bevölkerung in globaler, nationaler und regionaler Sicht. 3. Aufl. Stuttgart, 1997.

Balanced-Scorecard.de, Quelle: <http://www.balanced-scorecard.de/konzept.htm>.

Barber, Benjamin R., Jihad vs. McWorld – How Globalism and Tribalism are Reshaping the World, Random House (1995).

Barfuß, Georg, In Gottes und in Allahs Namen: Zusammenleben mit Muslimen in einer kleinen Stadt, R.G. Fischer Verlag, 2001.

Barfuß, Georg, Migration, Integration – Kommunalpolitische Herausforderungen, GEO Anwenderzentrum, GEO AZ Verlag, Augsburg 2003.

Barlow, Maude und Clarke, Tony, Blaues Gold - Das globale Geschäft mit dem Wasser, Zeitgeist Verlag 2003.

Berry, J.W., Immigration, Acculturation and Adaptation. Applied Psychiatry: An International Review, 46 (1997).

Bertelsmann Stiftung und das Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik, 2006.

Kurzversion Quelle: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_16207\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_16207_2.pdf)

Beschorner, N., Water and instability in the Middle East, Adelphi Paper 273, Winter 1992/93.

Quelle: [http://www.soas.ac.uk/Geography/WaterIssues/Papers/9508ta1\\_01.html](http://www.soas.ac.uk/Geography/WaterIssues/Papers/9508ta1_01.html).

Bibel, Evangelium nach Johannes, 1,1-2.

Biermann, Frank, Umweltflüchtlinge. Ursachen und Lösungen. Quelle: [http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,0,0,Umweltfl%C3%BChtlinge\\_Ursachen\\_und\\_L%C3%B6sungsansatz.html](http://www.bpb.de/publikationen/XQVUB2,0,0,Umweltfl%C3%BChtlinge_Ursachen_und_L%C3%B6sungsansatz.html).

Binninger, Clemens, Die Balanced Scorecard als Controllingansatz für die öffentliche Verwaltung, Erkenntnisse aus der Praxis am Beispiel der Polizei in Baden-Württemberg, Wiesbaden, 2001. Quelle: [http://www.iku.fh-wiesbaden.de/Veranstaltungen/erstes\\_Halbjahr\\_2002/BALANCED/Txt\\_Binninger.pdf](http://www.iku.fh-wiesbaden.de/Veranstaltungen/erstes_Halbjahr_2002/BALANCED/Txt_Binninger.pdf).

Bojanowski, Axel, « Banges Warten auf das große Beben », in der Standard, 14.05.2003, Wien. Quelle: <http://www.derstandard.at/standard.asp?id=1300450>.

Brantner, Roland, „Neue Straßenschlachten in Pariser Vorstädten“ in: SPIEGEL ONLINE – 03. November 2005. Quelle: [www.spiegel.de/politik/ausland/](http://www.spiegel.de/politik/ausland/).

Bronso, A., „Pricing urban water as a scarce resource: Lessons from cities around the world“, in: Proceedings of the CWRA Annual Conference, Victoria, B.C., Canada, Canadian Water Resources Association, Cambridge/Ont. 1998.

Bundesamt für Integration und Flüchtlinge. Quelle: <http://www.bamf.de/> oder: [www.zuwanderung.de](http://www.zuwanderung.de).

Bundesministerium des Inneren, Einzelheiten des Zuwanderungsgesetzes. Quelle: [http://www.zuwanderung.de/downloads/Einzelheiten\\_des\\_Zuwanderungsgesetzes.pdf](http://www.zuwanderung.de/downloads/Einzelheiten_des_Zuwanderungsgesetzes.pdf).

Bundesministerium des Inneren, Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern.

Quelle: [http://www.zuwanderung.de/downloads/Zuwanderungsgesetz\\_gesamt.pdf](http://www.zuwanderung.de/downloads/Zuwanderungsgesetz_gesamt.pdf).

Bundesministerium für Bildung und Forschung, „Bundeshaushalt 2005 setzt Priorität bei Bildung und Forschung“, in: Pressemitteilung 138/2004; Quelle: <http://www.bmbf.de/press/1188.php>

Bundeszentrale für politische Bildung, Ausgabe 01/02. Quelle: [http://www.migration-info.de/migration\\_und\\_bevoelkerung/artikel/020102.htm](http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/020102.htm)

CDU und CSU, „Deutschland ist kein Einwanderungsland“, in: Sueddeutsche Zeitung, 04.05.2004. Quelle:

<http://www.sueddeutsche.de/deutschland/schwerpunkt/40/11029/4/>

Christopher Schwarz, „Der preußische Türke. Vom Ziegenhirten zum Milliardär – der sagenhafte Aufstieg des deutsch-türkischen Textilunternehmers Kemal Sahin“, in: Wirtschaftswoche, 13.01.2006.

Clark University, Economic Geography, Quelle:

<http://www.clarku.edu/academiccatalog/course.cfm?id=1099&lc=ID291%20&mode=majors&pprog=18>.

Cohn-Bendit, Daniel; Schmid, Thomas, Heimat Babylon. Das Wagnis der multikulturellen Demokratie. Hamburg: Hoffmann und Campe 1993.

CRP-Infotec, Politik und Zeitgeschichte, „Ausländerschwemme“ und „Asylantenflut“?. Quelle: <http://www.crp-infotec.de/02deu/auslaenderasylant.html>.

CRP-Infotec, Politik und Zeitgeschichte, Ausländeranteil – Vergleichsdaten. Quelle: <http://www.crp-infotec.de/02deu/auslaenderanteil.htm>.

CRP-Infotec, Politik und Zeitgeschichte, Welternährungstag. Quelle: <http://www.crp-infotec.de/05geo/hungertag.html>.

DER SPIEGEL ONLINE, Spiegel Online Spezial: Alles rund um die Wahl, 20. August 2005. Quelle: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,370733,00.html>.

derStandard, Wissenschaft, Quelle: <http://derstandard.at/?url=/?id=1043396>.

Deutscher Städtetag, Zehn Forderungen für eine zukunftsfähige Stadtpolitik. Quelle: <http://www.staedtetag.de/10/presseecke/pressediens/artikel/2005/06/27/00285/index.html>.

Deutsches Grundgesetz, Artikel 1, Absatz 1.

Deutsch-Türkisches Forum Stuttgart e.V., „Das Agabey-Abla-Modell Projekt“, S. 2. Quelle: <http://dtfstuttgart.de/projekte/bildungs01.html>.

Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer: „Integration oder Ausgrenzung? Zur Bildungs- und Ausbildungssituation von Jugendlichen ausländischer Herkunft“.

Quelle: <http://www.integrationsbeauftragte.de/download/bildungs.rtf>

Die Zeit, 8. Dezember 2005, Nr. 50, S. 38: „Ausländer: Chancenlos“.

Die Zeit, 31. März 2005, Nr. 14: „Der Nachbar macht's“. Quelle: <http://zeus.zeit.de/text/2005/14/Dienstleistungsrichtlinie>.



Der Spiegel, Umfrage: Wachsende Kluft zwischen Deutschen und Muslimen, 08. Februar 2006.

Quelle: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,399684,00.html>.

Der Spiegel Online, Ausländische Lehrer: Exoten im Klassenzimmer, 04. April 2006.

Quelle: <http://www.spiegel.de/unispiegel/schule/0,1518,409577,00.html>

Dietrich, Marius, Zuwanderung und kommunale Integrationspolitik – Multikulturelle Stadtpolitik in Toronto und Frankfurt am Main, Diplomarbeit im Fach Sozialwissenschaften an der Humboldt Universität zu Berlin, 2002.

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Internationale Zusammenarbeit und Migration, Entwicklungspolitische Schriften, Bern April 2001. Quelle: [http://162.23.39.120/dezaweb/ressources/deza\\_product\\_de\\_52.pdf](http://162.23.39.120/dezaweb/ressources/deza_product_de_52.pdf).

DUDEN, Fremdwörterbuch, 22. Auflage.

Eagle, Kim, "Translating Strategy – Public Sector Applications of the Balanced Scorecard", in Government Finance Review, October 2004. Quelle: <http://www.charmeck.org/NR/rdonlyres/ejqorm326ncdhab4jqii7c4pkow2cxfnunjn3p2ot5etkbknk3a53fvy3jriqvblip3ej26kxzzlq3yxy3jkvfx7xd/Charlotte+Scorecard+OctGF R04.pdf>.

Eichener, Volker, Interview „Stadt und Armut“, in Islamische Zeitung, 03.10.2005.

Quelle: <http://www.islamische-zeitung.de/?id=6294>.

Ellrich, Mirko, TERRA-ALEXANDER-Datenbank, Verlag: KLETT-PERTHES, Gotha 2003.

Quelle: <http://www.klett-verlag.de/geographie/terra-extra/>.

Espere – Environmental Science Published for Everybody Round the Earth, Quelle:

[http://www.atmosphere.mpg.de/enid/0,55a304092d09/1\\_Ozeane\\_und\\_Klima/\\_Anstieg\\_des\\_Meeresspiegels\\_2rv.html](http://www.atmosphere.mpg.de/enid/0,55a304092d09/1_Ozeane_und_Klima/_Anstieg_des_Meeresspiegels_2rv.html).

Europaforum Wien. „Migration & Integration“, Wien (2002), S. 38. Quelle:

[http://www.europaforum.or.at/project.php?PROJECT\\_ID=58](http://www.europaforum.or.at/project.php?PROJECT_ID=58).

Evangelische Kirche Deutschland, Fremdenangst und Politik im vereinigten Deutschland, Punkt 12. Quelle:

[http://www.ekd.de/EKD-Texte/2129\\_migration\\_1997\\_fremd2.html](http://www.ekd.de/EKD-Texte/2129_migration_1997_fremd2.html).

Fischbach, Sven, Betriebswirtschaftliche Kennzahlen, Verlag Moderne Industrie, 2001.

Ford, Diversity - Vielfalt als Stärke. Quelle: <http://www.ford.de/ie/ueber-ford/-/uford12/-/-/-/#>.

Forum Auswanderung, "Aspekte der Migrationstheorie", Quelle: <http://www.forum-auswanderung.de/ausw-index.html>.

Gebetskalender der Evangelischen Allianz, 30 Tage Gebet für die islamische Welt: Der Islam – friedliche oder militante Religion? Quelle: <http://www.ead.de/gebet/30tage/militant.htm>.

Geißler, Heiner, Intoleranz – Vom Unglück unserer Zeit, Rowohlt Taschenbuch 2003.

Ghadban, Ralph, Der Pluralismus: Eine Chance oder eine Gefahr für die Integration?, Diakonisches Werk/Saarbrücken, 2001. Quelle: [http://www.bpb.de/refdb/refdb\\_pdf\\_openshow.php?rid=251&pid=231](http://www.bpb.de/refdb/refdb_pdf_openshow.php?rid=251&pid=231).

Giuliani, Rudolph W., Leadership, Verantwortung in schwieriger Zeit, Meine Prinzipien erfolgreicher Führung, Goldmann Verlag 2002.

Gleick, P., The world's water. The biennial report on freshwater resources. Water conflict chronology. Quelle: <http://www.worldwater.org/conflict.html>.

Global Marshall Plan Initiative (Hrsg.), Impulse für eine Welt in Balance, Global Marshall Plan Foundation, Hamburg 2005.

Global Marshall Plan Initiative (Hrsg.), Welt in Balance – Zukunftschance Ökosoziale Marktwirtschaft, Global Marshall Plan Foundation, Hamburg 2004.

Göbel, Dieter, Jugendhilfe: Ausfallbürge gesellschaftlicher Fehlentwicklungen, (1999), Digitale Bibliothek der Friedrich Ebert Stiftung. Quelle: <http://library.fes.de/fulltext/asfo/00230007.htm>.

Hamilton College, Acculturation and Adaptation Among Immigrants and Refugees. Quelle: <http://onthehill.hamilton.edu/news/more-news/display>.

Han, Petrus, Soziologie der Migration, UTB für Wissenschaft, Stuttgart, 2000.

Handelsblatt, „Altkanzler Schmidt bedauert Anwerbung von Gastarbeitern“, 24. November 2004. Quelle: <http://www.handelsblatt.com/pshb/fn/relhbi/sfn/cn>.

Handelsblatt, „Schul-Gewalt wirft Leitkultur-Frage auf“, Montag, 03. April 2006. Quelle: <http://www.handelsblatt.com/pshb/fn/relhbi/sfn/cn>.

Harrington, James H., Business Process Improvement: The Breakthrough Strategy for Total Quality, Productivity, and Competitiveness (New York: McGraw-Hill, 1991).

Häußermann, Hartmut und Siebel, Walter, Die Stadt als Ort der Integration von Zuwanderern, Vortrag bei der Verleihung des Schader-Preises in Darmstadt am 6. November 2003. Quelle: [http://www.schader-stiftung.de/docs/vortrag\\_preistraeger\\_endfassung.pdf](http://www.schader-stiftung.de/docs/vortrag_preistraeger_endfassung.pdf)

Heckmann, Friedrich, Bedingungen erfolgreicher Integration, Eröffnungsvortrag zur Tagung der Ausländer-/Integrationsbeauftragten des Bundes, der Länder und der Kommunen, Augsburg 2003.

Heimat in Deutschland, Wanderungen von Ausländern. Quelle: <http://www.heimat-in-deutschland.de/texte/index.php?thema=7&kategorie=26&textID=35&modus=full>.

Heinrich Böll Stiftung, Dialogforum Interkulturelles Management, 2003. Quelle: <http://www.migration-boell.de/>.

Heitmeyer Wilhelm (Hrsg.), Was treibt die Gesellschaft auseinander?, Edition Suhrkamp 2004.

Heitmeyer, Wilhelm, Zur Gefährdung der integrativen Stadtgesellschaft. Quelle: <http://www.wz.nrw.de/magazin/archivartikel.asp?nr=202&ausgabe=1999/2&magna me=&titel=Zur^Gefährdung^der^integrativen^Stadtgesellschaft>.

Helmholtz Gesellschaft, Katastrophenmanagement, „Megacities: Wissenschaftliches Know-how für Katastrophenminderung“. Quelle: [http://helmholtz-eos.dlr.de/level2/disaster\\_t3\\_ge.htm](http://helmholtz-eos.dlr.de/level2/disaster_t3_ge.htm).

Herder, Johann Gottfried, Ideen zur Philosophie der Geschichte der Menschheit.

Hinrichs, Wilhelm, Ausländische Bevölkerungsgruppen in Deutschland. Integrationschancen 1985 und 2000, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Arbeitspapier SP I 2003-202, 2003.

Hoffmann, Renate, Die Einsatzmöglichkeiten der Balanced Scorecard in der Öffentlichen Verwaltung, Diplomarbeit zur Erlangung des akademischen Grades Magistra an der Fachhochschule Wien. Quelle: [http://www.fachhochschule.at/FH/DA.nsf/9034A8DB27D76373C1256CFD002971F7/\\$FILE/9610058010\\_da.pdf](http://www.fachhochschule.at/FH/DA.nsf/9034A8DB27D76373C1256CFD002971F7/$FILE/9610058010_da.pdf).

Hofstede, Geert, Cultures and Organizations – Intercultural cooperation and its importance for survival, McGraw-Hill, 1991.

Höhler, Gertrud, Wettspiele der Macht, Ullstein Verlag 2005.

Horak, Christian und Schwarenthofer, Franz und Furtmüller, Stefan: „Die Balanced Scorecard in der Öffentlichen Verwaltung – Vorgehensweise bei der Einführung unter Berücksichtigung der Besonderheiten in der öffentlichen Verwaltung.“ Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport, in Zusammenarbeit mit Contrast Management Consulting. Wien, Januar 2002. Quelle: [http://www.controlling-portal.org/file\\_upload/Horak-S-F-BSC\\_in\\_der\\_oeffentl.\\_Verwaltung.pdf](http://www.controlling-portal.org/file_upload/Horak-S-F-BSC_in_der_oeffentl._Verwaltung.pdf).

Horvath, Peter, Controlling, 9. Auflage, Verlag Vahlen.

Hunke, Sigrid, Allahs Sonne über dem Abendland – Unser Arabisches Erbe, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main 1990.

Huntington, Samuel P. und Harrison, Lawrence E., Streit um Werte, Goldmann 2004.

Huntington, Samuel P., Kampf der Kulturen – Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, Europaverlag München 1997.

Inpact, Projektgruppe (Hrsg.), Bildung macht Reich, Dokumentation der Fachtagung am 31.01.2004 in Mainz, Knotenpunkt Offsetdruck GmbH, Buch 2004.

Inpact, Projektgruppe (Hrsg.), Potentiale stärken – Junge Migrantinnen und Migranten in Ausbildung und Beruf, Dokumentation der Fachtagung am 27.22.2002 in Ludwigshafen, Knotenpunkt Offsetdruck GmbH, Buch 2002.

Inpact, Projektgruppe (Hrsg.), Über den Tellerrand geschaut: Migration und Integration in Europa, Dokumentation der Fachtagung am 24.09.2004 in Trier, Knotenpunkt Offsetdruck GmbH, Buch 2004.

Inpact, Projektgruppe (Hrsg.), Erfolgsfaktor Vielfalt – In Chancengleichheit investieren, Dokumentation der Fachtagung am 27.06.2003 in Mainz, Knotenpunkt Offsetdruck GmbH, Buch 2003.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change 1995: Economic and Social Dimensions of Climate Change, Cambridge 1996.

Isoplan, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug – Inwieweit sind Migranten von "Hartz IV" betroffen?

Quelle: <http://www.isoplan.de/aid/index.htm?http://www.isoplan.de/aid/2004-3/statistik.htm>.

Isoplan, Kommunale Integrationspolitik, Lichter der multikulturellen Satadt. Quelle: <http://www.isoplan.de/aid/index.htm?http://www.isoplan.de/aid/2002-3/kommunal.htm>.

Kaplan R. und Norton D., The Balanced Scorecard – Measure that drive Performance, in: Harvard Business Report.

König, Susanne und Rehling, Mette, Zur Übertragbarkeit der Balanced Scorecard auf ein zukunftsgerichtetes Personalmanagement der öffentlichen Verwaltung, Diskussionspapier Universität Oldenburg, August 2002. Quelle: <http://www.uni-oldenburg.de/orgpers/DiskussionsPapier-01-02.pdf>.

Konventionsprojekt Desertifikationsbekämpfung (CCD),  
Quelle: [http://www2.gtz.de/desert/deutsch/hintergrund\\_desertifikation.htm](http://www2.gtz.de/desert/deutsch/hintergrund_desertifikation.htm).

Kröhnert, Steffen, "Megastädte", Berlin-Institut Weltbevölkerung und globale Entwicklung. Quelle: [http://www.berlin-institut.org/pages/buehne/buehne\\_urbanisierung\\_kroehnert\\_megastadt.html](http://www.berlin-institut.org/pages/buehne/buehne_urbanisierung_kroehnert_megastadt.html).

Krummacher, Michael und Waltz, Viktoria: Einwanderer in der Kommune. Analysen, Aufgaben und Modelle für eine multikulturelle Stadtpolitik, Klartext Verlag, Essen 1996.

Kühn, Heinz, Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1979. Quelle: <http://www.migration-online.de/data/khnmemorandum.pdf?pid=23>.

Laimberger, Balz, „Ein Stück gemeinsame Heimat im Verein“, in: Terra Cognita, Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration, 7/2005. Quelle: <http://www.terra-cognita.ch/7/laimberger.pdf>.

Landes, David S., Wohlstand und Armut der Nationen. Warum die einen reich und die anderen arm sind, Berliner Taschenbuch Verlag, Berlin 2002.

Landesamt für Verfassungsschutz in Hessen, Islamismus, Grundpositionen des Islamismus. Quelle: <http://www.verfassungsschutz-hessen.de/seiten/dokumente/islamismusII.html>.

Landesinformationssystem Baden-Württemberg – LIS“, Finanzen und Steuern, Gebiet: SKR Ulm. Quelle: <https://www.statistik.baden-wuerttemberg.de>.

Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen, Wissenschaft kurz gefasst! Informationen zu Migration und Integration aus der Forschung, Nr. 3/2004. Quelle: [http://www.lzz-nrw.de/docs/Wissenschaft\\_kurz\\_gefasst2004\\_3.pdf](http://www.lzz-nrw.de/docs/Wissenschaft_kurz_gefasst2004_3.pdf).

Le Monde Diplomatique, Atlas der Globalisierung, taz Verlags- und Vertriebs GmbH, Berlin 2003.

Leithner, Barbara, Back, Andrea, „Beträge der Balanced Scorecard für ein nachhaltiges E-Learning im Unternehmen“, Arbeitsbereiche des Learning Center der Universität St. Gallen, 2004.

Link, Werner, Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Beck'sche Reihe, München 1998.

Macharzina, K.: Unternehmensführung: das internationale Managementwissen, 4. Auflage, Wiesbaden 2003.

Mathiopoulos, Margarita, Die geschlossene Gesellschaft, Hoffmann und Kampe Verlag, (1997).

Metzen, Heinz, Diversity Management – Interaktionsproblem, Wandlungsmoment, Kooperationsgewinn, 2003. Quelle: <http://www.shopfloor.de/diversity/divman8.pdf>.

Miegel, Meinhard, Die deformierte Gesellschaft - Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen, Propyläen Verlag, 2002.

Miegel, Meinhard, Epochenwende. Gewinnt der Westen die Zukunft?, Propyläen Verlag, Berlin, 2005.

Morganski, Bernd, Balanced Scorecard, Verlag Vahlen 2003.

Myers, Norman, Environmental Refugees, in: Population and Environment: A Journal of Interdisciplinary Studies, 1997.

Müller, Klaus, Globalisierung, Bundeszentrale für politische Bildung, Campus Verlag, Frankfurt 2002.

Müller, Harald, Supermach in der Sackgasse? Die Weltordnung nach dem 11. September, Bundeszentrale für politische Bildung, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt 2003.

Neuber, Harald, Festung Europa: Beispiel Spanien, 2004. Quelle: [www.heise.de/bin/tp/issue/r4/dl-artikel2.cgi?artikelnr=18633&mode=print](http://www.heise.de/bin/tp/issue/r4/dl-artikel2.cgi?artikelnr=18633&mode=print).

No racism, Europa rüstet auf gegen Einwanderer, 2005. Quelle: [www.no-racism.net/article/1223/](http://www.no-racism.net/article/1223/).

Nolte, Paul, Generation Reform-Jenseits der blockierten Republik, Verlag C.H. Beck 2004.

Ohlsson, Leif: The role of water and the origins of conflict, in: Ohlsson (Hrsg.): Hydropolitics, University Press Dhaka, 1995.

Optimize, Business Strategy & Execution for CEOs. Quelle: <http://www.optimize-mag.com/issue/028/management.htm>.

Psychiatrie aktuell, Schizophrenie, Definition. Quelle: <http://www.psychiatrie-aktuell.de/disease/detail.jhtml?itemname=schizophrenia>.

Ramlogan, Rajendra, « Environmental Refugees »: A Review, in: Environmental Conservation, 1996.

Reichwein, Alfred und Vogel, Stephanie, Integrationsarbeit effektiv organisiert – Ein Handbuch für Kommunen, Im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen, 2004. Quelle: <http://www.mgffi.nrw.de/pdf/integration/integrationsarbeit-handbuch.pdf>.

Rifkin, Jeremy, Die H2-Revolution. Mit neuer Energie für eine gerechte Weltwirtschaft, Campus Verlag 2002.

Rosino, Klaus und Stöger, Roger, Management in Nonprofit Organisationen, Malik Managementzentrum St. Gallen, Schriftreihen, OnlineBlatt 9/2004. Quelle: <http://www.mom.ch/hm/448/de/Detailansicht.htm?sortierung=manuell&returnList=446&cpmedium=&artikelgruppe=4939>.

RP-Online, „Menschen im Pazifikstaat kämpfen gegen steigenden Meeresspiegel“, in: Klimawandel, Tuvalu will nicht untergehen, 04.06.2004. Quelle: [http://www.klett-verlag.de/sixcms/list.php?page=geonews\\_suchergebnis&head\\_balken=GeoNews&vt=tuvalu](http://www.klett-verlag.de/sixcms/list.php?page=geonews_suchergebnis&head_balken=GeoNews&vt=tuvalu).

Schader Stiftung 2001-2005, Zuwanderer in Deutschland, Quelle: [http://www.schader-stiftung.de/wohn\\_wandel/460.php](http://www.schader-stiftung.de/wohn_wandel/460.php).

Schiemann, William A. und Lingle, John H., Strategieziele erreichen – Erfolgsfaktoren identifizieren und messen, Carl Hanser Verlag München, 2000.

Schiffauer, Werner, „Du bist Döner“, in: DIE ZEIT 50/2005.

Schiffler, Manuel, „Wasserknappheit in Entwicklungsländern?“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Analysen und Stellungnahmen (3/1998), Berlin 1998. Quelle: [http://www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/4610e581b77bc2cfc12569cb00547f22/60cf785b4bfedbd4c12569ef0048b62b?OpenDocument](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/4610e581b77bc2cfc12569cb00547f22/60cf785b4bfedbd4c12569ef0048b62b?OpenDocument).

Schmid, Walter, „Die integrative Wirkung von Vereinen und Verbänden nutzen“, in: Terra Cognita, Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration 7/2005. Quelle: <http://www.terra-cognita.ch/7/schmid.pdf>.

Schmid, Walter, Referat zur „Fachtagung der Kommission für Ausländer- und Integrationspolitik“ des Kantons Luzern im Mai 2005. Quelle: <http://www.sp-aargau.ch/webautor-data/B/Integration-Wasistdas.pdf>.

Schmitz, Martin, Integrationsmaßnahmen und Integrationspolitik der Stadt Frankfurt am Main, (1998). Herausgegeben vom Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main.

Schnellhuber, Hans, „Ein Mann läuft Sturm“, in: DIE ZEIT Nr. 37, vom 8. September 2005, S. 59.

Schönwitz, Daniel, « Geheimwaffe des VfB Stuttgart », in: Handelsblatt, 16. Februar 2004. Quelle : <http://www2.handelsblatt.com/pshb/fn/relhbi/sfn/buildhbi/cn/GoArt!200014,200812,712559/SH/0/depot/0/>.

Sinn, Hans-Werner, Ist Deutschland noch zu retten?, Ullstein Verlag 2004.

Software-Hersteller für die BSC:  
<http://www.axsellit.com/balancescorecard.html>  
<http://www.balanced-scorecard-software.de/>  
<http://www.prodacapo.com/solutions/bsc.asp>  
<http://www.wisolution.com/index.php?mod=bng>

Speck, Otto: System Heilpädagogik. 2. Auflage, München 1991.

Spreitzner, Peter, „Merkels Niederlage lässt die Türkei aufatmen“, in: DIE ZEIT Nr. 39, 22. September 2005.

Starr, J.R., Water wars, in: Foreign Policy, 82 (1991).

Stiftung Entwicklung und Frieden, Globale Trends. Fakten Analysen Prognosen, Fischer Taschenbuch Verlag, Bonn 2003

Stone, Christopher D., Beyond Rio: Insuring Against Global Warming, in: American Journal of International Law, 86 (1996).

Thierse, Wolfgang , Interview mit dem Deutschlandfunk. Quelle: [http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview\\_dlf/156400/](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/156400/).

Töpfer, Klaus, Interview, in: Der Spiegel vom 15. Mai 2000.

Townsend, Mark, "Environmental Refugees", in: The Ecologist. Quelle: <http://www.theecologist.org/article.html?article=317>

Ulm, Statistikjahrbuch 2003. Quelle : [http://www.ulm.de/politik\\_verwaltung/rathaus/statistik.4336.3076,3571,3744,4336.htm](http://www.ulm.de/politik_verwaltung/rathaus/statistik.4336.3076,3571,3744,4336.htm).

Umweltlexikon, Quelle: [www.umweltlexikon-online.de](http://www.umweltlexikon-online.de)

UN Convention to Combat Desertification (UNCCD); Quelle: [http://www.berlin-institut.org/pages/buehne/buehne\\_umwelt\\_politik\\_desertifikation.html](http://www.berlin-institut.org/pages/buehne/buehne_umwelt_politik_desertifikation.html).

Unabhängige Kommission für Zuwanderung, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Kapitel 3.1 „Deutsche Sprachkenntnisse von Kindern und Jugendlichen“. Quelle: [http://www.bmi.bund.de/cln\\_012/nn\\_121894/Internet/Content/Broschueren/2001/Zuwanderung\\_gestalten\\_-\\_Integration\\_Id\\_48169\\_de.html](http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_121894/Internet/Content/Broschueren/2001/Zuwanderung_gestalten_-_Integration_Id_48169_de.html)

UNESCO, Wasser für Menschen, Wasser für Leben; World Water Assessment Programme. Quelle: [www.unesco.org/water/wwap](http://www.unesco.org/water/wwap).

UNESCO, Weltwasserentwicklungsbericht der Vereinten Nationen, „Wasser für Menschen, Wasser für Leben“. Quelle: [http://www.unesco.de/c\\_bibliothek/anotat2003.htm](http://www.unesco.de/c_bibliothek/anotat2003.htm).

United Nations High Commissioner on Refugees (UNHCR), The State of the World's Refugees 1997/98, Oxford – Genf 1997.

Verbeek, Bernhard, Die Anthropologie der Umweltzerstörung, Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt (1990).

von Loeffelholz, Hans Dietrich, Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer, Dunker&Humblot, Berlin, 2001.

Vorholz, Fritz, „Erreger der Armut“, in Die Zeit. Quelle: <http://www.zeit.de/2005/28/Malaria>.



Waltz, Viktoria, Migration und Urbanität – Integration findet vor Ort statt. Quelle: [http://www.integrationsbeauftragte.de/download/Integration\\_Dez00.pdf](http://www.integrationsbeauftragte.de/download/Integration_Dez00.pdf).

Weber, Jürgen, Das Advanced-Controlling-Handbuch, Wiley Verlag, 2005.

Weizsäcker, Ernst Ulrich von und Lovins, Amory B. und Lovins, L. Hunter, Faktor Vier. Doppelter Wohlstand – halbiertes Naturverbrauch, München 1997.

Werner, Rudolf, Ausländische Jugendliche in Deutschland, 2002. Quelle: [http://www.bibb.de/dokumente/pdf/pr\\_pr-material\\_2002\\_migranten\\_auslaender\\_werner.pdf](http://www.bibb.de/dokumente/pdf/pr_pr-material_2002_migranten_auslaender_werner.pdf)

Wien, Stadt Wien, Integrations- und Diversitätsangelegenheiten (MA 17). Quelle: [www.integration.wien.at](http://www.integration.wien.at)

Wiener Integrationsfonds, Report 2002. Quelle: [http://www.livetogether.at/wif\\_site/downloads/Rep02.pdf](http://www.livetogether.at/wif_site/downloads/Rep02.pdf)

WIKIPEDIA, Die freie Enzyklopädie, „Akkulturation“. Quelle: <http://de.wikipedia.org/wiki/Akkulturation>.

Wissenschaft online, AIDS Bilanz 2001. Quelle: [http://www.wissenschaft-online.de/artikel/595386&template=bild\\_popup& bild=1](http://www.wissenschaft-online.de/artikel/595386&template=bild_popup& bild=1)

Wissenschaftsförderung der Sparkassenorganisationen (Hrsg.), Kommunales Management im Wandel, Deutscher Sparkassenverlag, Stuttgart 1997.

Wöhlcke, Manfred, Umweltmigration, Quelle: [http://www.berlin-institut.org/pages/buehne/buehne\\_migr\\_woehlcke\\_umwelt.html](http://www.berlin-institut.org/pages/buehne/buehne_migr_woehlcke_umwelt.html)

World Bank, „Water resources management“, World Bank policy paper, Washington, D.C. 1993.

Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, Bundeszentrale für politische Bildung, 2004.

Wurst, Alain-Xavier, „Heiße Nächte in Paris“, in: DIE ZEIT, Ausgabe 45/2005. Quelle: <http://zeus.zeit.de/text/online/2005/45/paris>

Zachary, G. Pascal, The Global Me. New cosmopolitans and the competitive edge: Picking Globalism's winners and losers“, Publicaffairs, New York 2000.

ZDFheute.de, Politik, Friedliche Demos in Deutschland – Karikaturen-Streit: Steinmeier und Gül rufen zur Toleranz auf. Quelle: <http://www.heute.de/ZDFheute/inhalt/27/0,3672,3893979,00.html>.

Zentrum Frau in Beruf und Technik, Gender Mainstreaming als Prozess, Gender Controlling. Quelle: <http://www.zfbt.de/RZGender-Kapitel4.pdf>